La protection des boisés et des espaces naturels en milieu urbain

Collection Études juridiques

Par Guy Lord, Marie-Odile Trépanier et Pierre Trudel

Étude réalisée par le
Centre de recherche en droit public
de l'Université de Montréal
et subventionnée par le ministère d'État
aux Affaires urbaines du Canada.

Graphisme: Le Studio Abeille inc.
Préparation éditoriale: Michèle D. Rochette
Directeur de la collection: Michel Marquis

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec
1er trimestre 1978
ISBN 0-7754-3005-6

© Éditeur officiel du Québec

102-00804/

La protection des boisés et des espaces naturels en milieu urbain

Collection Études juridiques

Éditeur officiel
Québec

13

Nous tenons à remercier le professeur Juanita W. Traoré et madame Monique Passelac pour leur participation à la cueillette et à l'étude des lois et règlements à caractère municipal ainsi que madame Michèle Rougy pour sa contribution à l'étude des lois étrangères. Nous remercions également les professeurs Lorne Giroux et Robert Pétrelli ainsi que Mlle Marie Murphy et M. Jean-Pierre Saulnier pour leurs réactions critiques à la version préliminaire du rapport. Mentionnons enfin que la réalisation de cette étude a été grandement facilitée par la collaboration régulière de Michèle Jodoin et de Rolland Cousineau du Service de la planification de la C.U.M.

Table des matières

Avis au lecteur XXI

Introduction générale 2

PREMIÈRE PARTIE:
LE DROIT APPLICABLE AU TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

Introduction à la première partie 6

CHAPITRE 1
Le cadre juridique général

1.1 Le partage des compétences en vertu du **B.N.A. Act** 10

1.1.1 Les compétences provinciales 10

1.1.2 Les compétences fédérales 11

1.1.3 Le rôle des municipalités 12

1.2 Le régime juridique du **Code civil** 12

1.2.1 Nature juridique des boisés 12

a- Les fonds de terre 12

b- Les arbres 12

1.2.2 Les droits exercés sur les boisés 12

a- La mitoyenneté des arbres se trouvant dans la haie mitoyenne 14

b- L'interdiction de planter ou laisser pousser des arbres sur la ligne séparative de deux lots 14

c- L'interdiction des arbres nuisibles à l'agriculture 14

1.2.3 Les droits résultant de la propriété d'un boisé 15

CHAPITRE 2
Les mesures législatives ayant une incidence sur la protection des boisés urbains

Introduction 18

2.1 Mesures de protection et d'entretien des arbres, des espèces végétales et animales 18

2.1.1 Le fédéral 18

2.1.2 Le provincial 19

2.1.2.1 La **Loi de la protection des arbres** 20

2.1.2.2 La **Loi de la protection des plantes** 20

2.1.2.3 La **Loi des abus préjudiciables à l'agriculture** 20

2.1.2.4 La **Loi de la qualité de l'environnement** 22

2.1.3 Le municipal 26

2.2 Les mesures d'urbanisme et de contrôle de l'utilisation du sol 30

2.2.1 Le municipal 30

2.2.1.1 La **Loi des cités et villes** 30

2.2.1.2 La **Loi de la Communauté urbaine de Montréal** 38

2.2.1.3 Le cas de certaines législations particulières 40

2.2.1.4 Le projet de loi no 12 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal 42

2.3 Les stimulants fiscaux et financiers 44

2.3.1 Les stimulants fiscaux: la **Loi sur l'évaluation foncière** 45

2.3.2 Les stimulants financiers 50

2.3.2.1 Le fédéral 51

2.3.2.2 Le provincial 53

2.3.2.3 Le municipal 54

2.4 Mesures de protection des sites historiques et naturels 54

2.4.1 Le fédéral 55

2.4.2 Le provincial 56

2.4.3 Le municipal 63

2.5 Mesures relatives aux parcs et réserves 64

2.5.1 Le fédéral 64

2.5.1.1 La **Loi sur les parcs nationaux** 64

2.5.1.2 La **Loi sur la faune du Canada** 65

2.5.1.3 La **Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole** 67

2.5.2 Le provincial 68

2.5.2.1 Le Ministère des Terres et Forêts 68

— la **Loi du Ministère des Terres et Forêts** 68

— la **Loi des terres et forêts** 68

— la **Loi sur les réserves écologiques** 69

2.5.2.2 Le Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche 70

— la **Loi du Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche** et la **Loi des parcs provinciaux** 71

— la **Loi de la conservation de la faune** 72

2.5.3 Le municipal 73

2.5.3.1 Pouvoirs d'aménagement de parcs et de terrains de jeux dans les nouveaux quartiers 73

2.5.3.2 Pouvoirs de création de terrains de jeux et de places publiques 74

2.5.3.3 Pouvoirs de contrôle de l'établissement des cimetières 76

2.5.3.4 Les pouvoirs de la C.U.M. 76

Conclusion de la première partie 80

DEUXIÈME PARTIE:
ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

Introduction à la deuxième partie 82

CHAPITRE 3
Les provinces canadiennes 83

Introduction 84

1.1 La protection des parcs et des réserves 84

1.1.1 Parcs provinciaux 84

1.1.2 Parcs municipaux et régionaux 84

1.1.3 Réserves écologiques 86

1.1.4 Les *Conservation Authorities* 86

1.2 Protection du patrimoine 86

1.3 Planification et urbanisme 88

1.3.1 Le zonage pour *open spaces* ou *parcs* 88

1.3.2 Le contrôle de l'utilisation des sols agricoles et le maintien d'espaces libres, dans le cadre d'une planification régionale 90

1.3.2.1 Ontario 90

1.3.2.2 Alberta 91

1.3.2.3 Colombie-Britannique 92

1.3.2.4 La Commission de la capitale nationale 93

1.4 Les mesures fiscales 94

1.5 Programmes de financement 94

Conclusion 96

CHAPITRE 4
La Grande-Bretagne

Introduction 98

2.1 Le cadre institutionnel 98

2.1.1 Les *structure plans* 99

2.1.2 Les *local plans* 99

2.1.3 Les permis d'aménagement 100

2.2 La protection des éléments naturels dans le cadre du **T.C.P.A.** 100

2.2.1 La protection et la plantation des arbres (*Tree Preservation Orders*) 100

2.2.1.1 Adoption des *Tree Preservation Orders* 100

2.2.1.2 La plantation des arbres 101

2.2.1.3 Sanction des *Tree Preservation Orders* 101

2.2.2 Les *Conservation Areas* 102

2.2.3 Le contrôle de l'affichage 102

2.2.4 L'entretien des terres en friche 102

2.3 Autres mesures de protection et de mise en valeur des boisés et des espaces verts 103

2.3.1 Le **Forestry Act** de 1967 103

2.3.2 La protection et l'accès aux espaces libres naturels 104

2.3.2.1 Les parcs nationaux 104

2.3.2.2 Les réserves naturelles 104

2.3.2.3 *Areas of Outstanding Natural Beauty* 104

2.3.2.4 L'accès aux espaces libres naturels 104

a- Les conventions d'accès (*access agreements*) 105

b- Les ordonnances d'accès (*access orders*) 105

2.3.2.5 Les *Country Parks* 106

2.3.3 Le régime des ceintures vertes (*Green Belts*) 106

Conclusion 107

CHAPITRE 5
La France

Introduction 110

3.1 Cadre institutionnel et législatif 110

3.1.1 Le cadre institutionnel 110

3.1.1.1 Le gouvernement central 110

3.1.1.2 Les institutions gouvernementales locales 111

3.1.2 Le cadre législatif 112

3.1.2.1 Les documents d'urbanisme 112

a- Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) 112

b- Le plan d'occupation des sols (P.O.S.) 113

c- Le plan d'aménagement rural (P.A.R.) 114

3.2 La protection des sites naturels 115

3.2.1 La protection du patrimoine naturel 115

3.2.1.1 La loi du 2 mai 1930 115

3.2.1.2 Autres mesures de protection du patrimoine 116

3.2.2 La protection des sites et espaces naturels dans la législation d'urbanisme 117

3.2.2.1 Zones à caractère pittoresque 117

3.2.2.2 Périmètres sensibles 118

3.2.2.3 L'intégration des mesures de protection dans le P.O.S. 118

3.2.2.4 Les zones naturelles d'équilibre 118

3.3 Mesures spécifiques de protection des espaces boisés 119

3.3.1 La législation sur les défrichements 119

3.3.2 Le classement des espaces boisés 120

3.4 La création des espaces verts en milieu urbain 120

3.4.1 Modes d'acquisition 121

3.4.1.1 Les emplacements réservés aux espaces verts 121

3.4.1.2 L'exercice du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) et les zones d'intervention foncière (Z.I.F.) 121

a- Les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) 122

b- Les zones d'intervention foncière (Z.I.F.) 122

3.4.2 Moyens de financement 122

3.4.2.1 Moyens fiscaux 122

3.4.2.2 Subventions et prêts 123

Conclusion 124

CHAPITRE 6
Les États-Unis

Introduction 126

4.1 La protection des espaces libres par les mesures de contrôle de l'utilisation du sol 126

4.1.1 Niveau local 126

4.1.1.1 Formes traditionnelles d'intervention 126

a- Le zonage 126

b- Le lotissement 128

c- L'acquisition partielle des droits de propriété 128

4.1.1.2 Nouvelles approches de la régiementation de l'utilisation du sol 129

a- Le plan de développement intégré 129

b- Le « zonage progressif » 130

c- Le contrôle d'aménagement 130

d- Le transfert des droits de développement 131

e- La réglementation avec compensation 132

4.1.2 Niveau régional 132

4.1.2.1 Hawaï 133

4.1.2.2 Vermont 133

4.1.2.3 Maine 134

4.1.2.4 Massachusetts 134

4.1.2.5 Wisconsin 134

4.1.2.6 Propositions du ***Model Land Development Code*** 135

4.2 La protection de l'environnement par recours devant les tribunaux 136

4.3 Interventions du gouvernement fédéral 138

Conclusion 138

Conclusion de la deuxième partie 142

TROISIÈME PARTIE:
PROPOSITIONS DE RÉFORME

Introduction à la troisième partie 146

a- Démarche méthodologique 146

b- Considérations préliminaires 147

CHAPITRE 7
Hypothèse de changement législatif minimal

1.1 Mesures s'appliquant aux arbres 152

1.1.1 Maintien et renouvellement des arbres 152

1.1.2 Dommages-intérêts exemplaires au cas d'abattage non autorisé d'arbres 153

1.2 Mesures s'appliquant aux boisés privés 154

1.2.1 Servitudes contractuelles 154

1.2.2 Réglementation municipale de l'utilisation du sol 156

1.2.2.1 Mesures de limitation des usages 156

1.2.2.2 Mesures de contrôle de la densité 158

1.2.2.3 Lotissement et construction 158

1.2.3 Contrôle de l'utilisation du sol — niveau provincial 159

1.2.3.1 La protection des biens culturels 160

1.2.3.2 Les sanctuaires d'oiseaux 160

1.3 Mesures s'appliquant aux boisés situés sur des terres publiques 161

1.3.1 Mise en réserve des boisés sur les terres publiques 162

1.3.2 Coordination administrative 163

CHAPITRE 8
Hypothèse de réforme

2.1 Mesures s'appliquant aux arbres 166

2.1.1 Contrôle de l'abattage 166

2.2 Mesures s'appliquant aux boisés privés 166

2.2.1 Classement des boisés 166

2.2.2 Réglementation de l'utilisation du sol 170

2.2.2.1 Les « zones sensibles » 170

2.2.2.2 Les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) 175

2.3 Mesures visant les boisés faisant partie du domaine public 177

2.3.1 Programme d'aide au financement des acquisitions de terrains 178

2.3.2 Contrôle de l'opportunité des décisions administratives 178

CHAPITRE 9
Hypothèse de transformation substantielle du régime juridique

3.1 Mesures s'appliquant aux arbres 182

3.2 Mesures s'appliquant aux boisés 183

3.2.1 *Development control* 184

3.2.2 Nationalisation des boisés 185

Résumé des propositions 190

Annexe: 196

Liste des tableaux

TABLEAU 1
Règlementation favorisant le maintien d'espaces libres dans quelques municipalités de la C.U.M. 36

TABLEAU A
Liste des mots-clés utilisés pour le relevé mécanographique de la législation applicable aux boisés 198

TABLEAU B-1
Relevé de la législation fédérale relative aux boisés applicable au Québec 200

TABLEAU B-2
Relevé des lois du Québec relatives aux boisés 203

TABLEAU C
Tableau des lois analysées — par catégorie d'intervention 213

TABLEAU D
Relevé de la législation relative aux boisés applicable au Québec au niveau municipal 219

Bibliographie sommaire 225

AVIS AU LECTEUR

La présente recherche a été terminée en décembre 1976. Depuis ce temps, bien sûr, l'eau n'a pas cessé de couler sous les ponts. Et le champ de législation ici étudié risque d'être particulièrement mouvant: en effet, ces législations concernent directement des préoccupations qui envahissent de plus en plus la conscience sociale ou politique des Québécois, telles que la protection de l'environnement, le retour à la nature, etc. Or, s'il est possible d'affirmer que les Québécois s'intéressent à l'environnement naturel « aujourd'hui plus qu'hier et bien moins que demain », pour reprendre une expression généralement utilisée à d'autres fins, on peut également s'attendre à ce que la législation reflète ces nouvelles « amours » à plus ou moins court terme.

En somme, certaines des législations étudiées ont pu faire l'objet de modifications depuis 1976. C'est pourquoi nous invitons le lecteur qui voudra utiliser de façon pratique les informations colligées dans cette étude à procéder avec vigilance en vérifiant l'état de la législation, de la réglementation et de la jurisprudence au moment où il s'en servira.

Toutefois, cet appel général à la circonspection vaut surtout, dans notre esprit, pour la législation applicable au Québec, car l'exposé de législations dans les autres provinces canadiennes et à l'étranger, présenté en deuxième partie de cette étude, ne prétend nullement à l'exhaustivité, mais constitue une illustration de ce qui peut ou a pu être tenté ailleurs.

Pour orienter le lecteur intéressé à cette entreprise de mise à jour, nous avons effectué un rapide examen des lois nouvelles ou amendées entre novembre 1976 et février 1978.

Dans la législation fédérale, aucune loi récente ne nous a paru traiter des sujets qui nous intéressent. Au Québec, deux lois ont retenu notre attention. Ce sont la **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52 et la **Loi sur les parcs**, L.Q. 1977, c. 56.

La première de ces deux lois introduit plusieurs éléments significatifs pour la protection de boisés et des espaces naturels. En premier lieu, elle accorde aux municipalités le pouvoir de contrôler l'abattage des arbres par l'addition, à la fin de l'art. 429(36) d'un nouveau paragraphe en ce sens; jusqu'à ce jour, un tel pouvoir n'existait qu'au **code municipal** (de façon plutôt mitigée) et dans la Charte de Ville d'Anjou. Une semblable mesure faisait l'objet d'une de nos recommandations à la troisième partie de notre étude. En second lieu, cette loi apporte des précisions sur le pouvoir des municipalités de contrôler ou d'empêcher, par règlement, la construction sur des sols dangereux, insalubres ou autrement inadéquats. Ainsi, est désormais consacré le pouvoir de « prescrire, par règlement, la superficie minimale et les dimensions minimales des lots (...) compte tenu soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire » (nouvel article 429b.1.a)). De plus, un conseil municipal pourra désormais « réglementer ou prohiber la division, la subdivision, la construction ou

certains ouvrages, compte tenu soit de l'emplacement du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes (...)» (nouvel art. 429b.1.b)). Ces deux mesures ne visent pas à protéger les boisés comme tels, mais elles peuvent en avoir l'effet indirectement, car souvent les terrains ainsi protégés sont déjà boisés ou susceptibles d'être reboisés. Par contre, il s'agit là de mesures importantes pour la conservation des espaces naturels.

Il est à noter que, par cette nouvelle loi, le ministre des affaires municipales peut ordonner à une municipalité d'adopter un règlement concernant les objets prévus à l'art. 429b.1. et même, à défaut par une municipalité de s'y conformer, édicter lui-même les dispositions nécessaires à l'accomplissement de cette ordonnance (art. 429b. 2). Les articles 429c à 429f établissent en outre la préséance des règlements édictés en vertu de 429b sur tout autre règlement municipal et soumettent à l'application de ces pouvoirs toutes les municipalités, même celles qui sont régies par des lois autres que la **Loi des cités et villes**.

Enfin l'addition du nouvel article 521a accorde aux municipalités le pouvoir d'imposer une surtaxe sur un terrain vague desservi. Cette disposition vise manifestement à enrayer la rétention de terres à des fins spéculatives et le développement irrationnel et irrégulier qui en résulte. Mais, comme elle introduit une pression au développement plus serré par la conversion des terrains libres en terrains bâtis, elle peut constituer une menace pour les terrains boisés. Toutefois, le législateur a exclu de l'application de cette surtaxe différentes catégories de terrains dont deux pourraient assurer une certaine protection aux boisés: selon l'art. 521a. 2, ne sont pas assujettis à la surtaxe en question « a) la ferme et le boisé au sens de la **Loi sur l'évaluation foncière** » et « e) le terrain sur lequel la construction est interdite en vertu de la loi ou d'un règlement ».

Dans l'ensemble, ces amendements sont susceptibles de contribuer à l'amélioration du sort des boisés et des espaces libres naturels. Quelques-uns de ces éléments faisaient déjà partie du projet de loi no 12 sur l'urbanisme, discuté dans cet ouvrage, et leur adoption immédiate confirme l'hypothèse d'un intérêt croissant au Québec pour ce genre de question.

De semblables amendements ont également été insérés dans le **Code municipal**, par la **Loi modifiant le Code municipal**, L.Q. 1977, c. 53. Cependant, c'est aux corporations de comté que ces pouvoirs ont été confiés plutôt qu'aux municipalités.

La **Loi sur les parcs** a repris le projet de loi no 4 sur les parcs, déjà présenté dans notre étude. La principale différence entre les deux textes concerne la procédure de création, d'abolition, de classification ou de modification des limites d'un parc: dans chaque cas, un avis doit être publié dans la Gazette officielle du Québec ainsi que dans les journaux régionaux et les oppositions doivent être entendues par le ministre en audience publique.

Rien n'indique si cette loi sera appliquée en milieu urbain ou pas, mais elle constitue un sérieux effort de rationalisation des mécanismes de création des parcs et elle introduit des mesures de conservation plus complètes que dans les lois antérieures.

Pour ceux que les questions fiscales intéressent, signalons l'adoption en 1976 de quelques lois instituant des droits sur les transferts de terrains ou d'immeubles et dont l'application pourrait éventuellement avoir une influence sur le maintien des boisés et espaces naturels: **Loi des droits sur les transferts de terrains**, L.Q. 1976, c. 23, mod. par L.Q. 1976, c. 24; **Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières**, L.Q. 1976, c. 30.

Enfin, toutes les fois qu'il nous a été possible de le faire, nous avons inséré dans le texte même une astérisque renvoyant à une loi nouvelle susceptible de changer ou de rendre désuets quelques éléments de notre analyse.

Dans cette étude, plusieurs références ont été faites à des projets de lois ou à des livres verts ou blancs, notamment, celui du Ministre J.-P. L'Allier sur les affaires culturelles. Ces textes représentent, dans certains cas, la dernière position officielle du gouvernement sur certaines questions. S'il faut aujourd'hui en relativiser la portée, ils demeurent des documents intéressants à étudier dans la perspective de réforme adoptée dans cet ouvrage.

Montréal, le 14 février 1978

Introduction générale

En octobre 1975, une entente était conclue entre le Ministère d'État aux Affaires urbaines et quelques membres du Centre de recherche en droit public, sous la direction de Guy Lord, pour que ces derniers entreprennent l'étude des aspects juridiques de la protection des boisés urbains. Il a été convenu que l'étude s'attacherait plus particulièrement au territoire de la Communauté urbaine de Montréal, car cette démarche s'inscrivait dans le cadre d'un programme de recherche amorcé par le Service de planification du territoire de la C.U.M. en vue d'approfondir la question de la protection des boisés urbains, déjà abordée lors des travaux de préparation du projet de schéma d'aménagement de la C.U.M.

En plus du C.R.D.P., le Service de planification avait fait appel au Centre de recherche et d'innovations urbaines qui, sous la direction de F. Oehmichen et C. Michaud, produisit un rapport intitulé: **Fôrets urbaines: Inventaire et détermination du potentiel récréatif des boisés urbains de la Communauté urbaine de Montréal**, février 1977. D'autres études ont également été entreprises au Service de planification même.

De cet ensemble de recherches devait donc se dégager un portrait général de l'état des boisés sur le territoire de la C.U.M., ainsi que des menaces qui les guettaient, de la pertinence de leur conservation, de leurs potentialités et enfin des mesures proprement juridiques qui pouvaient contribuer à assurer leur protection. C'est ce dernier aspect de la question qui fait l'objet du présent ouvrage.

Cependant, l'approche que nous avons adoptée pour étudier cette question, au départ passablement circonscrite, nous a entrainés à procéder à l'examen de l'ensemble de la législation québécoise et fédérale qui pouvait concerner la protection des espaces libres naturels pour ensuite vérifier si elle pouvait s'appliquer en milieu urbain et aux espaces boisés qui s'y trouvent. C'est pourquoi il nous semble que l'intérêt de cette étude déborde largement le cas des boisés sur le territoire de la C.U.M., d'où le titre proposé. Cette approche large et éclectique nous a en effet parue susceptible de contribuer à un débat fructueux sur la question de la protection des espaces libres naturels en milieu urbain et d'apporter aux personnes intéressées des éléments de réflexion sur les méthodes qui pourraient être éventuellement retenues pour assurer la réalisation d'objectifs de sauvegarde, de protection, voire d'expansion de ces espaces comme des boisés proprement dits.

Cette étude comprend trois parties:

— une **première partie** qui recense et analyse la législation et la réglementation pouvant avoir une incidence sur la protection des boisés urbains sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal;

— une **deuxième partie** qui porte sur l'expérience des autres provinces canadiennes en la matière ainsi que sur les expériences les plus intéressantes de pays comme la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis;

— une **troisième partie** qui dégage un certain nombre de propositions alternatives en vue d'assurer la sauvegarde et la protection de certains boisés urbains.

En ce qui concerne la première partie, nous avons couvert un vaste ensemble législatif, comme nous le signalions plus haut, à cause de la difficulté que présentait la transposition de l'expression « boisés urbains » en termes juridiques. Par ailleurs, nous avons voulu mettre l'accent sur les mécanismes juridiques de protection qui n'entraîneraient pas des coûts élevés pour les finances publiques, d'où un intérêt marqué pour les mécanismes de type réglementaire.

Face aux déficiences du droit actuel, nous avons consacré une part importance de ce travail à l'examen de mesures adoptés dans d'autres provinces ou d'autres pays, refusant, là encore, de nous limiter aux seules mesures exclusivement destinées à la protection des boisés urbains. Cette étude s'est révélée très éclairante.

On ne trouvera pas dans la troisième partie un projet de loi ou de règlement modèle. Nous avons voulu maintenir notre approche ouverte en présentant un vaste éventail de mesures qui peuvent être complémentaires ou alternatives et en proposant, pour chacune, divers éléments de réflexion critique. Dans cette perspective, nous avons regroupé les propositions de protection des boisés urbains autour de trois hypothèses principales de réforme:

a) une hypothèse de simple amélioration des règles juridiques existantes;

b) une hypothèse de réforme modérée de ces règles;

c) une hypothèse de réforme radicale du droit existant.

Nous espérons que cette façon de procéder pourra contribuer à des discussions stimulantes.

première partie

Le droit applicable au territoire de la Communauté urbaine de Montréal

INTRODUCTION À LA PREMIÈRE PARTIE

Notion de boisé urbain

Dégager l'état actuel du droit s'appliquant ou susceptible de s'apliquer aux boisés urbains suppose une opération préalable de qualification de cette notion. Comme l'expression « boisés urbains » n'apparaît à peu près pas dans les lois et règlements il a fallu dégager et combiner un certain nombre d'éléments afin d'en préciser le contenu. Ces éléments sont d'ordre physique, économique et fonctionnel.

D'un point de vue physique, nous avons retenu les éléments fournis par le Service de planification du territoire de la Communauté urbaine de Montréal (C.U.M): les espaces boisés sont des terrains d'une superficie de deux acres ou plus couverts d'une bonne proportion d'arbres.

D'un point de vue économique, les espaces boisés sont considérés soit comme des exploitations sylvicoles, soit comme des espaces verts ou des espaces vacants. En raison du caractère urbain du milieu considéré nous n'avons pas retenu la dimension sylvicole et nous nous sommes plutôt intéressés aux aspects qui correspondent à la notion anglaise d'« open space » (« espace libre »).

Le point de vue fonctionnel correspond aux usages auxquels sont destinés les espaces boisés. En l'absence d'usages ou de fonctions prédéterminés dans un plan ou schéma d'aménagement nous avons dû dresser nous mêmes, à l'aide de divers documents fournis par le Service de la planification du territoire de la C.U.M., un éventail des utilisations possibles des boisés en milieu urbain.

Il en ressort que la protection et la conservation des espaces boisés correspondent généralement à des préoccupations écologiques, récréatives ou éducatives. La conservation des boisés peut aussi être envisagée dans le cadre d'usages mixtes et compatibles avec ceux-ci. Parmi les usages compatibles, on peut retenir, à certaines conditions, les sites historiques ou touristiques, les jardins botaniques, les centres de loisirs et autres usages de même type.

La notion de « boisés urbains » qui résulte de cette démarche consiste en un éventail d'usages possibles plutôt qu'en une définition précise. À partir d'une telle notion nous avons pu étudier des législations en apparence étrangères les unes aux autres mais ayant en commun une certaine capacité, même accessoire, de protection des boisés urbains.

Méthode de recherche

Cette notion assez large du boisé urbain ne facilitait pas la réalisation de la première phase de notre mandat qui consistait à repérer les lois pertinentes. Nous avons résolu cette difficulté en ayant recours aux services d'analyse des lois par ordinateur du Ministère Fédéral de la Justice et de la Faculté de droit de l'Université Laval. Le dépistage des lois et dispositions pertinentes fut fait à l'aide d'une liste de 80 mots-clés (voir annexe I pour la liste de ces mots-clés). Cette méthode nous a permis de relever toutes les lois publiques tant fédérales que provinciales pouvant avoir une incidence sur les boisés. Certaines des lois ainsi repérées durent toutefois être écartées parce que les objectifs qu'elles visaient n'avaient aucun rapport direct ou indirect avec l'objet de notre étude. Ce relevé n'incluait pas les lois spéciales portant sur les municipalités de la Communauté urbaine de Montréal. Ces chartres spéciales furent analysées à l'aide d'instruments mis au point par les services de recherche de la Commission de refonte des lois municipales du Québec.

Les règlements fédéraux et provinciaux furent repérés à l'aide des index officiels alors que ceux adoptés

par les municipalités du territoire de la C.U.M. furent recueillis à l'occasion de visites sur place.

Une première analyse de l'ensemble de cette documentation nous a permis d'éliminer les lois et règlements dont les dispositions n'étaient pas susceptibles d'assurer une protection aux boisés. Nous sommes ainsi passés de 72 à 25 lois environ.

C'est sur cette dernière documentation que repose notre analyse du droit se rapportant aux boisés. Nous allons, dans une première section, dégager le cadre juridique général applicable aux boisés urbains. Puis, une deuxième section aura pour objectif de dégager les mécanismes juridiques spécifiques repérés au cours de notre analyse des lois et règlements.

De façon assez arbitraire nous avons regroupé ces mécanismes en 5 catégories:

— Mesures de protection des arbres et de l'environnement en général

— Mesures d'urbanisme et de contrôle de l'utilisation du sol

— Mesures d'ordre fiscal et financier

— Mesures relatives aux sites historiques

— Mesures relatives aux parcs et réserves.

NOTES

1 La méthodologie générale de cette recherche est expliquée en détail dans le rapport d'étape que nous avons présenté au Ministère d'État aux Affaires urbaines le 20 avril 1976 et dans l'annexe I du présent rapport.

chapitre I

Le cadre juridique général

La présentation du cadre juridique général répond à une double préoccupation: d'abord, décrire le partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement de manière à apprécier la portée et les limites des pouvoirs exercés par les gouvernements en matière de protection d'arbres ou de boisés; puis, dégager le statut juridique des arbres et boisés en vertu du Code civil.

1.1 Le partage des compétences en vertu du B.N.A. Act

En droit constitutionnel canadien les compétences sont partagées entre deux instances gouvernementales: le gouvernement fédéral et le gouvernement des provinces. Chacun de ces niveaux de gouvernement dispose, en matière de boisés, de deux sources principales d'autorité: la propriété des biens et les diverses compétences législatives que leur accorde la constitution[2]. Enfin, dans le cadre de sa compétence en matière de gouvernement local, la législature provinciale peut déléguer aux municipalités l'exercice de certains pouvoirs spécifiques. Dans cette section, nous étudierons d'abord la compétence provinciale puis, nous verrons comment la compétence fédérale vient limiter la souveraineté de la législature provinciale. Nous terminerons en décrivant la place et le rôle des corporations municipales dans le régime de partage.

1.1.1 Les compétences provinciales

Le contrôle de l'utilisation du sol constitue une responsabilité que le **B.N.A. Act**[3] a réservée prioritairement à la législature provinciale, en lui accordant, d'une part, le droit de propriété résiduaire du domaine public et, d'autre part, des compétences législatives pertinentes.

En vertu des articles 109 et 117 du **B.N.A. Act**, les droits de propriété résiduaire sur le domaine public, c'est-à-dire sur toute partie du territoire qui n'appartient pas au gouvernement fédéral ou qui ne fut pas concédée en pleine propriété avant l'acte confédératif, sont accordés à la Couronne provinciale. Cette source d'autorité accorde à la Couronne provinciale des droits de propriétaire dont la portée peut être étendue. Toutefois, ces pouvoirs sont sans grande incidence en milieu urbanisé car il s'y trouve fort peu de terres publiques non concédées. De plus ce pouvoir détenu par la Couronne provinciale n'est qu'un pouvoir de propriétaire qui ne saurait avoir d'effet ailleurs que sur les terres publiques provinciales. Enfin, le Parlement fédéral peut autoriser l'expropriation de biens appartenant aux provinces pour des fins relevant de ses attributions[4].

Ce n'est donc pas sur cette source d'autorité que se fonde la majeure partie des interventions provinciales sur le sol urbain montréalais. Celles-ci reposent plutôt sur les compétences législatives de la province.

Les comptétences législatives dévolues aux provinces permettent à la législature de faire des lois qui vont régir le statut de toute parcelle du sol de la province sous réserve des pouvoirs fédéraux qui viennent limiter un tel pouvoir.

Par leurs pouvoirs en matière de propriété et droits civils[5], d'institutions municipales[6], d'administration et de vente de terres publiques appartenant à la province[7] ainsi que sur toutes les matières d'une nature purement locale et privée dans la province[8], les législatures provinciales disposent d'un champ législatif étendu relativement à l'organisation et à la réglementation des usages du sol urbain.

Tant que les législatures provinciales légifèrent à l'intérieur des champs de compétences qui leurs sont attribués par le **B.N.A. Act**, elles jouissent d'une souveraineté absolue. Il n'y a pas en droit constitutionnel canadien de supra-légalité autre que le partage des compétences entre les deux ordres de gou-

vernement. À la condition de le dire sans équivoque, une législature peut créer des droits, en supprimer ou modifier les conditions d'exercice à sa seule discrétion.

1.1.2 Les compétences fédérales

En matière de législation sur le sol, la compétence fédérale vient limiter la souveraineté des législatures provinciales. Le Parlement fédéral possède certaines compétences prépondérantes qui permettent ou nécessitent une réglementation des utilisations du sol et viennent en quelque sorte limiter le pouvoir de la législature provinciale aussi bien en ce qui a trait à sa compétence législative qu'en ce qui regarde la propriété résiduaire du dommaine public.

Par l'exercice de ses compétences sur les Indiens et les terres qui leur sont réservées[9], le fédéral intervient sur le sol. Il en est de même lorsqu'il exerce sa juridiction sur la navigation[10], les chemins de fer interprovinciaux[11], l'aéronautique[12], les télécommunications[13], etc.

De plus, le Parlement fédéral peut prélever des taxes au moyen de tout mode ou système de taxation et, en raison de son pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement[14], il détient un pouvoir illimité de dépenser.

Le Parlement fédéral peut exercer ses pouvoirs prépondérants en légiférant ou, s'il le juge utile, en s'appropriant des terres n'importe où au Canada[15].

NOTES

2 Sur cette question, voir en particulier, G.V. Laforest, **Natural Resources and Public Property under Canadian Constitution**, Toronto, University of Toronto Press, 1969; Jacques Brossard, Henriette Immarigeon, Gérard V. Laforest et Luce Patenaude, **Le territoire québécois**, Montréal, P.U.M. 1970; René Dussault, **Traité de droit administratif canadien et québécois**, Québec, P.U.L. 1974, pp. 449 et ss.; André Tremblay et Réginald Savoie, **Précis de droit municipal**, Montréal, Wilson et Lafleur Ltée, 1973, p. 23 et ss.

3 **The British North America Act, 1867**, 30 et 31 Vict., c. 3 (U.K.), S.R.C. 1970, Appendice II, no 5.

4 **Attorney General for Quebec v. Nipissing Central Railway**, (1926) A.C. 715.

5 **B.N.A. Act**, précité note 3, art. 92(13).

6 **Ibid.**, art. 92(8).

7 **Ibid.**, art. 92(5).

8 **Ibid.**, art. 92(16).

9 **Ibid.**, art. 91(24).

10 **Ibid.**, art. 91(10).

11 **Ibid.**, art. 92(10a) et 91(29).

12 **Re Regulation and control of Aeronautics in Canada**, (1932) 1 D.L.R. 58; (1932) A.C. 54, 39 C.R.C. 108.

13 **Re Regulation and control of Radio Communication in Canada**, (1932) A.C. 304, (1932) 1 W.W.R. 563.

14 **B.N.A. Act**, précité, note 3, clause introductive de l'article 91.

15 Le fédéral peut s'approprier toutes terres qu'il juge utiles afin d'exercer l'une ou l'autre de ses compétences. Voir sur cette question Andrée Lajoie, **Expropriation et fédéralisme au Canada**, Montréal, P.U.M., 1972.

Dans ce second cas, il sera un propriétaire de biens auxquels ne s'appliqueront pas, en principe, les règles déterminées par les législatures provinciales et ce en raison de la prépondérance fédérale.

1.1.3 Le rôle des municipalités

L'exercice des compétences confiées à l'une ou l'autre des instances législatives peut se faire directement par une loi ou en accordant, toujours par une loi, un pouvoir de poser certains actes à un organisme délégataire.

La délégation de pouvoir par un parlement peut se faire en faveur d'un organisme créé par lui-même ou par un autre parlement. Elle ne peut toutefois avoir lieu en faveur d'un autre parlement en raison de l'exclusivité des compétences au Canada[16].

C'est en confiant des pouvoirs aux corporations municipales que les provinces ont choisi de s'acquitter de plusieurs de leurs responsabilités.

Ces dernières, il est important de le noter, ne sont que des créatures de la législature provinciale et, en conséquence, elles ne possèdent que les pouvoirs que lui délèguent les lois. Elles ne peuvent être créées que par l'autorité provinciale qui, au Québec, a adopté diverses lois[17] qui délimitent le statut, la structure et les pouvoirs des diverses institutions municipales au Québec.

Les municipalités ne possèdent donc pas de souveraineté absolue en matière de réglementation; leurs pouvoirs doivent être exercés à l'intérieur de limites strictement définies.

Tel est donc, en résumé, le cadre à l'intérieur duquel s'exercent les pouvoirs respectifs des principaux niveaux de gouvernement appelés à intervenir dans les décisions concernant l'utilisation du sol urbain.

1.2 Le régime juridique du Code civil

1.2.1 Nature juridique des boisés

La nature des boisés découlera forcément de la nature des deux composantes de cette réalité soit le fonds de terre et les arbres qui poussent sur celui-ci.

a - Les fonds de terre

La nature juridique des fonds de terre, ou plus généralement de chacune des parcelles de sol, est décrite à l'article 376 du **Code civil**:

« les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature. »

Notre droit ayant prévu que des règles différentes doivent s'appliquer aux choses selon que celles-ci sont meubles ou immeubles, il importe de rappeler ce premier principe fondamental applicable aux boisés.

b - Les arbres

Si le sol qui constitue l'assiette d'un terrain boisé est immeuble qu'en est-il des arbres qui poussent sur ce sol?

La loi prévoit que les végétaux qui poussent sur le sol sont également des immeubles[18]. Ils deviennent des biens meubles lorsqu'ils sont détachés du sol sur lequel ils croissaient[19].

Ainsi, fonds de terre et arbres qui y poussent forment un fonds immobilier régi par le droit relatif à cette catégorie de biens.

1.2.2 Les droits exercés sur les boisés

Trois sortes de droits sont exercés sur les boisés: le droit de propriété, le droit de jouissance et les servi-

tudes. Le droit le plus absolu que l'on puisse exercer sur les boisés est le droit de propriété. En effet, le propriétaire d'un bien immeuble peut s'en servir, en tirer tous les fruits ou y circuler à l'exclusion de toute autre personne. Ce droit doit cependant être exercé conformément aux lois et règlements et nous verrons, au cours de cette recherche, que plusieurs d'entre eux viennent limiter, à divers titres, l'exercice du droit de propriété.

Les droits de jouissance sont l'usufruit[20], l'usage[21] et l'habitation[22]. Ils présentent peu d'intérêt dans le cadre de cette étude. Les deux derniers sont limités aux besoins de l'usager et de sa famille. Quant au droit d'usufruit il confère le droit de jouir d'une chose dont un autre a la propriété comme le propriétaire lui-même mais à la condition d'en conserver la substance[23].

Les droits les plus intéressants en matière de boisés concernent les servitudes. La servitude est une charge imposée sur un immeuble pour l'utilité d'un autre immeuble appartenant à un propriétaire différent[24]. Il s'agit d'un droit qui existe au profit d'un immeuble, appelé « fonds dominant », et qui est indépendant des changements de propriétaires des fonds concernés sauf lorsque la propriété du « fonds dominant » et celle du « fonds servant » se retrouvent entre les mains d'un même propriétaire[25]. Il y a alors extinction de la servitude. Les servitudes peuvent être établies soit par entente entre deux propriétaires soit par la loi. Ce sont ces dernières qu'il importe d'étudier ici car certaines d'entre elles grèvent tout immeuble boisé. Elles sont de trois ordres:

— la mitoyonneté des arbres se trouvant dans la haie mitoyenne;

— l'interdiction de planter ou laisser pousser des arbres sur la ligne séparative de deux lots;

— l'interdiction des arbres nuisibles à l'agriculture.

NOTES

16 Henri Brun et Guy Tremblay, **Droit public fondamental**, Québec, P.U.L. 1972, p. 311.

17 **Code municipal**, S.Q. 1916, 6 Ed. VII, c. 14; **Loi des cités et villes**, S.R.Q. 1964, c. 193; **Charte de la ville de Québec**, S.Q. 1929, c. 95; **Charte de la ville de Montréal**, S.Q. 1959-60, c. 102; **Loi de l'organisation municipale de certains territoires**, L.Q. 1971, c. 54; **Loi de la Communauté urbaine de Montréal**, L.Q. 1969, c. 84. La plupart des municipalités sont en plus régies par des lois spéciales qui fixent pour elles seules un régime différent de celui des lois générales sur certains sujets donnés. Enfin, mentionnons l'existence de nombreuses lois portant sur divers objets qui intéressent les municipalités. De façon générale voir André Tremblay et Réginald Savoie, **Précis de droit municipal**, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, 382 p.; Guy Lord et Daniel Chenard, **Les structures politiques et administratives des municipalités urbaines du Québec**, C.R.D.P., nov. 1974, Annexe au rapport sur l'urbanisation, Québec, Éditeur officiel, 1976, 156 p.

18 Art. 378, Code civil (C.C.).

19 Art. 378, al. 2, C.C.

20 Art. 447, C.C.

21 Art. 487, C.C.

22 Art. 487, C.C.

23 Art. 447, C.C.

24 Art. 499, C.C.

25 Art. 561, C.C.

a - La mitoyenneté des arbres se trouvant dans la haie mitoyenne

En principe, toute haie qui sépare des terrains est mitoyenne, c'est-à-dire qu'elle appartient aux deux fonds, sauf si une clôture délimite un seul des terrains ou à moins de titre ou de possession au contraire[26].

De cette mitoyenneté résulte le droit pour chacun des voisins de requérir que les arbres qui se trouvent dans la haie mitoyenne soient abattus[27].

b - L'interdiction de planter ou laisser pousser des arbres sur la ligne séparative de deux lots

Afin de prévenir les inconvénients qui pourraient être causés à un voisin par les branches des arbres plantés sur le terrain contigu au sien, le Code civil prévoit que ni l'un ni l'autre ne peut planter ou laisser croître des arbres sur la ligne séparative et à une distance de celle-ci prévue par les règlements ou usages constants. À défaut de tels règlements ou usages, la distance doit être déterminée d'après la nature des arbres et leur situation de manière à ne pas nuire au voisin[28]. Dans ce dernier cas, ce sont les tribunaux qui, en cas de dispute, seront appelés à déterminer selon la nature et la situation des arbres les droits respectifs des voisins.

Si des arbres plantés trop près de la ligne séparative causent des dommages à la propriété voisine, le propriétaire qui aura fait défaut de se soumettre à ces règles sera tenu responsable des dommages qui en résultent, qu'il y ait ou non faute de sa part[29].

Le voisin subissant un préjudice de la présence d'arbres en contravention de la règle que nous venons d'exposer pourra couper les racines lui-même si ce sont les racines qui font problème[30]. Toutefois, si ce sont les branches ou le tronc de l'arbre qui sont la source de son préjudice, il devra demander à son voisin de les couper et à défaut par ce dernier de s'exécuter, il pourra demander au tribunal de l'y contraindre[31] ou de lui donner la permission de faire la coupe lui-même[32]. Dans les localités régies par le **Code municipal**[33], l'inspecteur agraire peut ordonner au propriétaire du terrain boisé de faire abattre les arbres et arbrisseaux se trouvant à 15 pieds de la ligne de séparation; le défaut du propriétaire d'obtempérer à une telle ordonnance peut entraîner sa condamnation à payer une amende[34]. Dans les autres municipalités, aucun organisme ou officier n'est chargé d'imposer le respect des dispositions de l'article 531 du **Code civil**.

c - L'interdiction des arbres nuisibles à l'agriculture

Cette servitude existe uniquement lorsque sont en présence un terrain en état de culture et un terrain qui n'est pas défriché. Le propriétaire ou occupant du terrain en état de culture peut contraindre le propriétaire ou occupant du terrain non défriché à faire abattre tous les arbres de nature à nuire à l'héritage cultivé. L'obligation d'abattage s'étend à toute la longueur de la ligne séparative tandis que la largeur de la lisière devant être dégarnie est déterminée par la loi, les règlements ou usages constants et reconnus[35].

Les arbres fruitiers, les érables, les plaines de même que les arbres qui peuvent être conservés en vertu des deux servitudes précédemment décrites[36] sont épargnés de l'abattage sauf qu'on pourra exiger la coupe de certaines branches ou racines[37].

Telles sont donc les servitudes qui grèvent tout boisé. On doit noter en conclusion que ces charges imposées aux fonds boisés ne sont pas d'ordre public de telle sorte que les voisins peuvent renoncer à l'exercice des droits que leur confrère ces dispositions du **Code civil**.

1.2.3 Les droits résultant de la propriété d'un boisé

Strictement parlant, le fait d'exercer un droit de propriété sur un boisé ne confère pas plus de droits que le fait d'exercer sa propriété sur un immeuble possédant d'autres caractéristiques. Nous soulignons ici les droits que peut faire valoir le propriétaire d'un boisé en plus de ceux qu'il peut invoquer à titre de simple propriétaire de biens fonds.

C'est dans le champ de la responsabilité civile que le propriétaire foncier peut faire valoir les droits spécifiques qu'il a en raison du caractère boisé de son terrain. Il aura droit de faire condamner à des dommages-intérêts celui qui mutilera ou abattra des arbres sans sa permission[26]. Le quantum des dommages sera équivalent à la dépréciation du terrain résultant de la coupe d'arbres ou de la mutilation non autorisée de ceux-ci[27] en raison de la faute de l'auteur des dommages. L'appréciation que les tribunaux ont faite des dommages causés au propriétaire par suite d'un acte fautif au préjudice des arbres de son fonds rend souvent symbolique le droit du propriétaire au maintien de l'intégrité de son boisé.

Il semble que les tribunaux accordent des dommages moins élevés de nos jours qu'au début du siècle; ainsi, dans **Beauchamp v. La Cité de Montréal**[40], un juge a accordé $100 pour un arbre qui poussait au coeur de Montréal, nous sommes en 1871. En 1940, on a accordé $50 pour chacun des sept érables rouges ou plaines âgés de 20 ans et croissant sur une propriété située rue Notre-Dame à Pointe-aux-Trembles[41]. Dix-huit ans plus tard, on a accordé $200 pour quatre peupliers[42]. En 1959, vingt-quatre érables d'un diamètre variant de 4 à 6 pouces et croissant sur un terrain servant à des fins de villégiature

NOTES

26 Art. 530, C.C.

27 Art. 530, C.C.

28 Art. 528, C.C.

29 **Chatel v. Ville de Côte St-Luc**, (1974) C.S. 463; **Dame Biocca et Al. v. Ville de Montréal**, jugement non rapporté, Hon. Juge Paul Trépanier, C.S. Mtl, no 05-814-393-71.

30 Art. 529, al. 3, C.C.

31 Art. 529, al. 1 et 2, C.C.

32 **Duquette v. Binette**, (1933) 71 C.S. 69.

33 **Code municipal**, 6 Éd. V, c. 4.

34 **Ibid**, art. 195, 196, 197.

35 Art. 531, C.C.

36 Art. 531, al. 2 et 3, C.C.

37 Art. 531, al. 2, C.C.

38 Art. 1053, C.C.: « Toute personne capable de discerner le bien du mal, est responsable du dommage causé par sa faute à autrui, soit par son fait, soit par imprudence, négligence ou inhabileté. »

39 En plus d'une telle indemnité, le propriétaire aura droit de réclamer des dommages exemplaires en vertu de la Loi de la **Loi de la protection des arbres**, S.R.Q. 1964, c. 95, art. 1 dont il sera question plus bas. Il est important de noter que le droit à des dommages exemplaires est un droit exorbitant du régime de la responsabilité civile au Québec et qu'il démontre l'importance que l'on a pu attacher à la protection des arbres à une certaine époque.

40 (1891) 7 M.L.R. 382 (Cour supérieure)

41 **Gaudette v. McDonald**, (1940) 78 C.S. 283.

42 **Commissaires d'écoles de la municipalité de Rougemont v. Ménard**, (1958) C.S. 232.

ont été évalués à $500[43]. Dans une autre affaire[44], on a accordé $230 pour deux érables de 14 à 20 pouces de diamètre poussant sur un terrain en friche. Toutefois, en 1971, neuf mille pins rouges âgés de 2 à 10 ans et poussant sur une ferme furent évalués à $789[45]. L'an dernier, soit en 1975, on accordera $30 par arbre dans une poursuite pour l'abattage de 30 arbres de dimension variées[46].

Telles sont les règles de droit commun du Québec en matière de boisés. Ces principes sont complétés et parfois modifiés par des lois particulières selon la situation ou les caractéristiques de l'immeuble boisé. Ces lois particulières font l'objet de notre examen des cadres juridiques particuliers applicables aux boisés.

NOTES

43 **Duseau v. Cie A. Lagacé Ltée**, (1959) C.S. 392.

44 **Roy v. Morin**, (1960) C.S. 514.

45 **Mandeville v. C.N.R.**, (1971) C.S. 151.

46 **Lachine v. McGlashan et autres**, (1975) R.L. 166.

chapitre 2

Les mesures législatives ayant une incidence sur la protection des boisés urbains

Introduction

Cette section a pour but d'extraire de la législation fédérale et québécoise les mesures juridiques susceptibles d'assurer une certaine protection aux boisés urbains. Les mesures retenues n'ont pas toujours une incidence directe sur la protection des boisés mais elles ont toutes comme caractéristique principale de pouvoir éventuellement servir à cette fin de façon directe ou indirecte.

Dans la mesure où il était possible de nous en assurer, les lois retenues devaient rencontrer les principales « contraintes » de la recherche, soit:

a) être susceptibles de protéger les arbres ou les boisés;

b) être applicables au territoire de la C.U.M.;

c) être d'une application peu coûteuse (par exemple, ne pas requérir une mesure d'expropriation).

Toutefois, pour conserver une certaine exhaustivité, il nous a fallu interpréter assez largement ces contraintes.

Tel que déjà mentionné, notre présentation est regroupée autour de cinq catégories analytiques; mesures de protection des arbres et espèces végétales; mesures d'urbanisme et de contrôle de l'utilisation du sol; mesures fiscales et financières; mesures de protection des sites historiques et mesures relatives aux parcs et réserves. Sous chacune de ces catégories, les lois et règlements sont présentés par niveau de gouvernement s'il y a lieu.

2.1 Mesure de protection et d'entretien des arbres, des espèces végétales et animales

Sous cette rubrique sont rassemblées les lois concernant la protection des arbres, la protection de l'environnement et des espèces végétales et animales par opposition à des mesures qui s'appliquent à des sites ou des territoires définis, étudiées sous d'autres rubriques. Les dispositions dont il est question ici comprennent plutôt des normes et des règles applicables à la végétation, aux espèces animales et au sol de façon générale. S'y trouvent également des dispositions concernant l'entretien ou le soin des arbres et des plantes.

Nous verrons que rien dans ces dispositions n'est destiné à assurer la conservation des boisés comme ensembles. Néanmoins, certaines des mesures étudiées peuvent s'insérer dans un programme de protection des boisés à titre accessoire ou complémentaire.

2.1.1 Le fédéral

Le Ministère Fédéral de l'Environnement s'intéresse à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol'. Plus spécifiquement, il s'occupe des pêcheries, des ressources forestières, des oiseaux migrateurs, de la flore et de la faune sauvage, des eaux et de la météorologie. Cette liste nous donne une idée de l'étendue des interventions de ce ministère.

À l'égard de ces objets, le Ministre est chargé de la coordination des programmes du gouvernement du Canada pour l'élaboration d'objectifs et de normes relatifs à la qualité de l'environnement. Il doit aussi collaborer avec les gouvernements provinciaux et autres organismes pour favoriser l'adoption de pratiques tendant à protéger et améliorer la qualité de l'environnement.

Cette formulation large permet au Ministère d'effectuer ou de financer des recherches, d'élaborer des programmes de mise en oeuvre des recommandations qui en découlent, conjointement avec les orga-

nismes ou gouvernements concernés et de participer à leur financement. Tel est le cas notamment pour les questions qui nous préoccupent plus directement, des ressources forestières, de la protection de la faune, de la flore et des oiseaux migrateurs[2].

À ce sujet nous verrons plus loin, au chapitre des parcs et réserves, que le Ministère s'occupe de la gestion des terres publiques consacrées à ces fins et qu'il peut établir des refuges d'oiseaux migrateurs et des sanctuaires d'animaux sauvages[3].

Les pouvoirs dont il est ici question (recherche, élaboration de politiques, financement), sont d'ordre général et de nature administrative. Ils ne présentent pas un intérêt immédiat pour notre recherche car ils n'impliquent pas de mécanismes de mise en oeuvre précis sur le plan juridique.

2.1.2 Le provincial

Quatre lois québécoises peuvent, selon des modalités propres, servir à assurer une certaine protection aux arbres:

— la **Loi de la protection des arbres**[4];

— la **Loi de la protection des plantes**[5];

— la **Loi des sbus préjudiciables à l'agriculture**[6];

— la **Loi de la qualité de l'environnement**[7].

De plus, des dispositions de la **Loi des cités et villes**[8] et de lois spéciales accordent aux corporations municipales en général et à celles du territoire de la C.U.M. en particulier des pouvoirs de réglementation en vue de la protection des arbres. Nous étudierons ces dernières lois sous la rubrique 2.1.3 **Le municipal**.

NOTES

1 **Loi sur le Ministère de l'Environnement**, S.R.C. 1970, c. 14 (2e supp.), partie I.

2 **Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole**, 1970 S.R.C., c. F-30; **Loi sur la faune du Canada**, S.C. 1973-74, c. 21.

3 Voir **infra**, 2.5

4 S.R.Q. 1964, c. 95.

5 S.R.Q. 1964, c. 129.

6 S.R.Q. 1964, c. 130.

7 L.Q. 1972, c. 49.

8 S.R.Q. 1964, c. 193.

2.1.2.1 La Loi de la protection des arbres[9]

Cette loi vise à protéger les arbres, arbustes, arbrisseaux ou taillis en quelque endroit qu'ils croissent en obligeant toute personne qui n'en est pas propriétaire à obtenir une permission avant de les couper ou de les endommager[10]. Cette permission peut être obtenue soit du propriétaire lui-même, soit du Ministre des Terres et Forêts[11] sur requête à cet effet signifiée aux intéressés. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise de distribution d'électricité et de gaz, cette requête doit être présentée à la Régie de l'électricité et du gaz. Cette loi ne s'applique pas, toutefois, lorsqu'il s'agit de couper ou de tailler des arbres venant accidentellement en contact avec les fils ou appareils d'une utilité publique de manière à mettre la vie ou la propriété en danger ou à interrompre le service[12].

Cette loi s'applique à l'ensemble du territoire québécois et donc au territoire de la C.U.M. à moins que des lois spéciales adoptées postérieurement n'en écartent l'application[13].

En cas de contravention un individu peut se voir condamner à payer au propriétaire, en sus des dommages réels, des dommages exemplaires d'un montant n'excédant pas $25.00 pour chaque arbre. En fait, comme les dommages réels peuvent déjà être obtenus en vertu des dispositions pertinentes du Code civil, il faut constater que la **Loi de la protection des arbres** ne fait qu'ajouter l'obligation de payer des dommages exemplaires plutôt minimes au cas de coupe d'arbres non autorisée[14].

2.1.2.2 La Loi de la protection des plantes[15]

Cette loi a pour objet la protection des plantes contre les maladies végétales susceptibles d'atteindre un état épidémique. Elle s'applique aux arbres où qu'ils se trouvent mais vise surtout à assurer la surveillance des pépinières[16] par les entomologistes du Ministère de l'Agriculture.

Toutefois, des dispositions d'ordre général obligent tout propriétaire ou occupant de terrain à informer le Ministre de l'Agriculture de la possibilité d'existence d'insectes ou de maladies végétales susceptibles de déterminer une épidémie[17].

Enfin, la loi accorde aux entomologistes du Ministère de l'Agriculture un certain nombre de pouvoirs lorsqu'ils constatent la présence d'insectes nuisibles ou de maladies végétales. Ainsi, en vertu de l'article 9, ils doivent détruire eux-même ces insectes ou les plantes attaquées[18] ou donner des instructions à cet effet. Il peuvent aussi, si l'épidémie est jugée suffisamment grave, décréter la mise en quarantaine du lieu attaqué pour une période déterminée. Aucune compensation ne peut être accordée pour des dommages résultant de l'intervention de l'entomologiste en vertu de cette loi[19].

2.1.2.3 La Loi des abus préjudiciables à l'agriculture[20]

Cette loi dont les origines remontent au milieu du XIX[e] siècle[21] a comme objectif d'assurer une certaines protection aux agriculteurs lorsqu'ils subissent des dommages du fait des tiers ou du fait de leurs animaux ou choses. Cette loi n'intervient que de façon incidente dans la protection des arbres.

D'abord, à l'article 9, il est prévu que toute personne qui coupe, écrase, abat, enlève ou endommage un arbre encourt une amende de « pas moins d'un ni de plus de six dollars » si la faute est commise de jour et du double si la même faute est commise de nuit. Dans l'un et l'autre cas la personne fautive peut aussi être condamnée aux dommages. L'article 5 complète cette disposition en autorisant un propriétaire (ou d'autres personnes mentionnées dans la loi) à amener devant le juge de paix toute personne qu'il a

trouvée sur son terrain en possession d'un arbre ou d'une partie d'arbre pour qu'elle justifie la légalité de cette possession. À défaut de pouvoir s'expliquer, la personne fautive peut être condamnée, sur conviction sommaire devant ce juge de paix, à payer, en sus de la valeur de l'arbre, une somme n'excédant pas vingt-cinq dollars.

De plus, la **Loi des abus préjudiciables à l'agriculture**, un peu selon le modèle de la **Loi de la protection des plantes**[22], prévoit l'intervention de l'État dans la lutte contre la prolifération des mauvaises herbes[23]. L'article 7 accorde au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements « pour désigner quelles plantes sont considérées comme mauvaises herbes » et pour nommer les officiers nécessaires à leur exécution. Aucun des règlements adoptés à date en vertu de l'article 7 n'a visé à protéger les arbres[24] mais, dans l'éventualité

NOTES

9 **Loc. cit.**, cette loi date de 1929, 19 Geo. V, c. 71.

10 **Loc. cit.**, art. 1.

11 Auparavant, cette permission devait être demandée à la Régie des Services publics; avec la nouvelle **Loi de l'expropriation**, L.Q. 1973, c. 38, art. 101, le Ministre des Terres et Forêts a hérité de cette juridiction.

12 On peut noter que la **Loi des compagnies de gaz, d'eau et d'électricité**, S.R.Q. 1964, c. 285, à son article 72, oblige ces compagnies à obtenir l'accord préalable du propriétaire avant de causer des dommages à une partie de terre employée ou réservée comme jardin, verger, cour, parc, plantation ou lieu de promenade planté d'arbres.

13 C'est du moins ce qu'a décidé le juge Gagnon dans l'affaire du **Procureur général de Québec v. Allard et Allard Construction Inc.**, (1973) C.A. 1041. En l'occurence le juge a reconnu que l'article 500 a) du **Code Municipal** qui confère aux autorités municipales un droit de passage pour entrer sur tout terrain et y exécuter tous les travaux requis par la loi sans l'autorisation préalable du propriétaire a priorité sur la **Loi de protection des arbres** (Cf. p. 1044).

14 Dans un arrêt récent, M. le juge Philippe Ferland de la Cour Provinciale accordait $1 792.79 pour la dépréciation du terrain à la suite de l'abattage d'un certain nombre d'arbres (50), remise en état et dommages exemplaires, **Tremblay et autres v. Boufford**, (1975) R.L. 10. Dans **Mandeville v. C.N.R.**, (1970) C.S. 151, le tribunal a accordé $807.00 pour dommage à 1,200 nouveaux plants de pin rouge. Dans **Dame Roy v. Morin**, (1960) C.S. 514, $250.00 furent accordés pour 2 arbres.

15 S.R.Q. 1964, c. 129.

16 **Loc. cit.**, art. 2: « Le mot « pépinière » signifie l'endroit où cest arbres, arbrisseaux, arbustes ou plants sont cultivés, gardés, emballés ou expédiés... »

17 Art. 7.

18 **Loc. cit.**

19 **Loc. cit.**, art. 14.

20 S.R.Q. 1964, c. 130.

21 Amendement à la **Loi des abus préjudiciables à l'agriculture**, (S.B.C. 1836 (6 Guil. IV), c. 56 et S.C. (13-14 Vict.), c. 40, S.C. 1851 (14-15 Vict.), c. 102, S.C. 1857 (20 Vict.), c. 40, etc.). Voir, sur l'histoire de cette loi, Henri Brun, **Le Territoire du Québec**, Québec, P.U.L., 1974, p. 179.

22 S.R.Q. 1964, c. 129.

23 S.R.Q. 1964, c. 130, art. 7.

24 **Règlement sur les mauvaises herbes**, A.C. 916 du 23-05-28, G.O.Q. du 30-06-28 p. 2278 et amendements.

où de tels règlements seraient adoptés, on peut penser que les mesures envisagées par les article 7 et 8 de la Loi contribueraient à la protection et à la conservation des arbres dans les endroits où ils sont menacés par la négligence et le défaut d'entretien de certains propriétaires absents ou peut intéressés. L'existence de règlements adéquats permettrait aussi l'intervention des corporations municipales « sur demande écrite de vingt-cinq contribuables cultivateurs »[25].

2.1.2.4 La Loi de la qualité de l'environnement[26]

On aurait pu s'attendre à ce qu'une **Loi sur la qualité de l'environnement** contienne un certain nombre de dispositions spécifiques visant à favoriser la protection des arbres et de certains espaces boisés particulièrement menacés. Or ce n'est pas le cas de la loi québécoise.

L'« environnement » est défini de façon très large[27] mais les mécanismes mis de l'avant pour assurer la protection de l'environnement ne sont pas suffisamment élaborés ou précis pour permettre une intervention efficace au niveau de l'arbre ou du boisé[28]. L'esprit général de la loi et son contenu détaillé démontrent davantage un souci d'élimination de divers polluants et contaminants qu'une volonté d'assurer la protection des éléments qui forment la nature et déterminent son équilibre et sa cohérence. Un peu comme une loi de l'hygiène publique, cette loi cherche plutôt à éliminer ou diminuer certaines sources de pollution de la nature (polluants, contaminants, déchets, rayonnement, bruit, etc.) qu'à mettre en place un ensemble d'instruments pouvant être utilisés pour contrecarrer la grande diversité des atteintes dont l'environnement peut être victime.

Toutefois, en dépit de cette approche restrictive et limitée, certaines dispositions de la loi méritent d'être mentionnées car elles peuvent avoir une certaine incidence sur la protection des arbres. Ces dispositions concernent, d'abord, la définition même du terme d'environnement, puis les pouvoirs conférés au Ministre en vertu de l'article 2 et ceux conférés au Directeur des Services de protection de l'environnement en vertu des articles 22 et suivants et, enfin, ceux conférés au Conseil consultatif de l'environnement.

Définition de l'environnement

Dans la loi le terme « environnement » est défini de façon suffisamment large pour inclure les arbres et les boisés:

« ...l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou de l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques; »[29]

Ainsi, lorsque la loi accorde des pouvoirs ou crée des obligations relatifs à la « qualité de l'environnement », ces pouvoirs et ces obligations peuvent conserner théoriquement les arbres et les boisés[30].

Les pouvoirs du Ministre

Avant d'aborder l'étude des pouvoirs du Ministre il est bon de mentionner que la **Loi de la qualité de l'environnement** est une loi relativement brève qui accorde de nombreux pouvoirs de réglementation au lieutenant-gouverneur en conseil. Aucun de ces pouvoirs ne touche directement les boisés mais l'article 31 à ses paragraphes e), f) et g)[31] ouvre un champ réglementaire suffisamment vaste pour inclure les espaces boisés:

« e) définir des normes de protection de la qualité de l'environnement ou de l'une de ces parties pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec;

f) déterminer les modalités selon lesquelles une demande de certificat d'autorisation de plans et devis ou de projets doit être faite au Directeur en vertu des articles 22 et 24, classifier à cette fin les consructions, procédés industriels, industries, travaux, activités et projets et le cas échéant, en soustraire certaines catégories à une partie ou à l'ensemble de la présente loi;

g) déterminer la forme et la teneur de tout certificat d'autorisation ou permis émis par le Directeur en vertu de la présente loi ».

Nous verrons plus loin que peu de réglements ont été adoptés en vertu de ces diverses dispositions et que la portée des réglements présentement en vigueur est limitée.

Les principaux pouvoirs du Ministre sont précisés à l'article 2. Il voit à « élaborer et proposer au gouvernement une politique de protection de l'environnement » et à la mettre en oeuvre. « Il a aussi pour fonction de surveiller et de préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de conseiller le gouvernement, ses ministres et organismes en vue de prévenir la détérioration de l'environnement et de protéger les espèces vivantes et les biens ».

Pour répondre à ces préoccupations générales le Ministre peut coordonner, exécuter ou faire exécuter des recherches sur les problèmes de la qualité de l'environnement[25]; subventionner la formation d'experts en ce domaine[26]; élaborer, en collaboration avec les autres ministères gestionnaires de ressources, des plans et programmes d'ensemble de protection et de gestion de la qualité de l'environnement[34], etc. Un pouvoir d'acquisition et d'expropriation est accordé à l'article 2e) mais sa portée est limitée car il s'exerce principalement pour l'acquisition et l'implantation d'appareils de surveillance de la qualité de l'environnement ainsi que pour l'améliora-

NOTES

25 **Loc. cit.**, art. 7(2).

26 L.Q. 1972, c. 49; mod., **Loi concernant la protection de l'environnement**, L.Q. 1974, c. 51

27 **Id.**, art. 1(4).

28 Voir pour une analyse de cette loi, Patrick Kenniff et Lorne Giroux, « Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement », (1974) 15 C. de D. 5.

29 Art. 1, par. 4.

30 Voir, entre autres, les articles 2, 8, 20, 21, 22 etc.

31 L.Q. 1972, c. 49 tel que mod.

32 Art. 2 a) et b).

33 Art. 2 d).

34 Art. 2 c).

tion de la qualité de l'eau, la gestion des eaux usées et des déchets.

Il faut noter aussi qu'en plus des pouvoirs qu'il exerce lui-même, le Ministre peut exercer les pouvoirs conférés par la loi au Directeur des S.P.E.[35].

Les pouvoirs du Directeur

La section la plus susceptible d'affecter la protection des arbres est la section IV intitulée « La protection de l'environnement ». Cette section crée un certain nombre d'obligations dont les plus importantes sont sans aucun doute celles qui:

a) interdisent à toute personne de contaminer l'environnement au delà de certaines normes ou de rejeter dans l'environnement des éléments susceptibles de causer des dommages ou de porter préjudice « *à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens* »; (article 20)

b) obligent toute personne responsable de la présence accidentelle de tels contaminants (article 20) à en aviser le Directeur des S.P.E. (article 21);

c) obligent toute personne dont les activités sont susceptibles d'engendrer « *une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement* » à obtenir un certificat d'autorisation du Directeur (article 22).

Ainsi définis, les pouvoirs du Directeur sont suffisamment larges pour lui permettre de contrôler toute activité ou industrie dont l'exercice ou l'exploitation entraînerait l'émission de contaminants causant des dommages à la végétation et aux arbres. De plus, l'expression « modification de la qualité de l'environnement » contenue à l'article 22 élargit considérablement la portée des pouvoirs détenus par le Directeur et nous semble les rendre applicables à des activités physiques (coupe de bois, défrichement, ombre causée par des constructions en hauteur, etc.) ou à des interventions qui tout en ne produisant pas de contaminants sont susceptibles de causer des dommages aux boisés.

Cette interprétation n'a pas donné lieu à des décisions jurisprudentielles portant spécifiquement sur les boisés. Cependant, une certaine jurisprudence tend à interpréter assez largement les articles 20 et 22. Dans un cas[36], la Cour supérieure a accordé une injonction interlocutoire contre une industrie polluante même si les règlements prévus par l'article 20 n'avaient pas été adoptés. Elle invoque, à l'appui de sa décision, d'une part, les termes de la **Loi de la qualité de l'environnement** et, d'autre part, le droit commun qui interdit les « nuisances ». Dans un second cas[37], le tribunal a rejeté l'argument selon lequel les articles 1, 20 et 22 ne pouvaient pas être appliqués en l'absence de règlements. Cependant, le tribunal n'en fait pas un principe absolu, car il s'appuie sur d'autres articles de la loi qui permettent une application plus souple[38]. Ces arrêts témoignent d'une tendance favorable à une interprétation large et souple de la loi.

Toutefois, depuis ces quelques décisions, le règlement concernant l'administration de la loi[39] a été adopté et son effet est de limiter la portée de l'article 22.

Ce règlement[40] exclut expressément de l'application de la loi de nombreuses activités qui pourraient néanmoins être considérées comme dommageables à l'environnement. Toutefois, il est difficile de cerner l'effet de ces exclusions sur les boisés urbains. Ainsi, l'exclusion des « activités agricoles ou récréatives » et « des établissements à des fins récréatives, culturelles, sportives » ne signifie pas que la loi ne s'applique pas aux boisés urbains: les

boisés urbains constituent un élément perturbé éventuel et, comme tel, ils sont inclus chaque fois qu'il est question de qualité de l'environnement; ce sont les éléments perturbateurs qui sont ici exclus, et, à l'égard des boisés urbains, ils peuvent être très nombreux. Si l'on considère la construction ou le développement urbain comme un élément perturbateur important, on constate que sont exclus de l'application du règlement, entre autres, les constructions destinées à l'habitation, au commerce en gros ou détail, aux garages, aux bureaux, ou à l'artisanat, les parcs de stationnement[41], les constructions de routes, ponts, viaducs sauf quelques grandes routes[42], les établissements de santé[43], les établissements d'enseignement, les banques, les entrepôts, les immeubles destinés à des fins administratives, récréatives, culturelles, religieuses ou sportives[44], les constructions destinées à l'hôtellerie[45], etc.[46].

Une brève description de la manière dont le Directeur exerce les pouvoirs prévus à l'article 22 aidera à en préciser la nature et la portée.

La demande d'autorisation prévue à l'article 22 devrait comprendre les plans et devis du projet, indiquer sa localisation précise, comprendre une évaluation de la quantité ou de la concentration prévue de contaminants. Dans certains cas, il faudra fournir au Directeur une étude de l'impact que produira sur l'environnement la réalisation du projet. Le Directeur pourra aussi exiger toute autre information qu'il jugera pertinente. Selon l'article 23, lorsque le projet concerné est susceptible de porter atteinte ou de détruire la surface du sol, tel que déterminé par règlement, le requérant doit en outre soumettre un plan de réaménagement du terrain de même que

NOTES

35 La loi n'est toutefois pas bien rédigée à cet égard et semble la plupart du temps conférer des pouvoirs exclusifs au Directeur; voir surtout la section consacrée à la protection de l'environnement, article 20 et suivants.

36 **Le Procureur général de la province de Québec v. Industrial Granules Ltd et al.**, (1974) C.S. 439.

37 **Ville de St-Hubert v. Montreal Trust Co.** (1975) C.S. 255.

38 Dans l'arrêt **Industrial Granules**, le juge n'a pas envisagé l'absence de règlement comme faisant problème: il a simplement considéré qu'en cette absence, le requérant devait « prouver que les contaminants rejetés dans l'environnement par l'intimée sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, ou de porter préjudice à la végétation » (voir le texte intégral du jugement, p. 4).

39 « Règlement général relatif à l'administration de la **Loi de la qualité de l'environnement** », A.C. 3789-75, 13 août 1975, (1975), G.O.Q. 27 août 1975, 107e année, no 32, p. 4801.

40 **Ibid.**

41 Article 2 a) du règlement.

42 Article 2 f) du règlement.

43 Article 2 g) du règlement.

44 Article 2 i) du règlement.

45 Article 2 j) du règlement.

46 Ces exclusions réduisent considérablement la portée de l'article 126 de la loi selon lequel cette loi « s'applique au gouvernement de même qu'à ses ministères et organismes ».

toute garantie exigible[47]. Dans sa décision, le Directeur, qui doit s'assurer de la conformité du projet avec la loi et les règlements, pourra exiger toute modification du projet ou plan qui lui paraîtra nécessaire[48].

Le Directeur peut émettre des ordonnances pour faire cesser ou limiter toute activité contaminante[49]; pour exiger d'un responsable d'une source de contamination qu'il utilise un appareil « anti-pollution » ou qu'il installe quelque équipement pour mesurer un contaminant[50]. Ces pouvoirs peuvent être exercés à l'égard d'une municipalité par le Ministre[51]. Le Ministre peut aussi ordonner à une municipalité d'exercer les pouvoirs que lui donne cette loi ou d'autres lois.

Pour conclure sur les pouvoirs du Directeur on peut noter que les articles 33 et 65 de la loi lui accordent des pouvoirs pouvant avoir une incidence sur la nature et les boisés. L'article 33 établit que nul ne peut aménager ni exploiter un terrain d'amusement, de camping, de roulotte, une colonie de vacances ou une plage publique s'il n'est desservi par un système d'égout et d'aqueduc autorisé par le Directeur ou un autre mode autorisé par le Directeur selon les modalités déterminées par règlement. L'article 65 pour sa part prévoit que le Directeur doit autoriser toute construction sur un terrain désaffecté qui a été utilisé comme lieu d'élimination des déchets.

Rôle du Conseil consultatif de l'environnement

La Loi prévoit la création d'un Conseil consultatif de l'environnement[52]. Celui-ci doit donner son avis au Ministre sur toute question qui lui sera soumise. Il peut entreprendre l'étude de toute question relative à la qualité de l'environnement. Il peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions des individus et des groupes[53]. Les études du Conseil doivent être rendues publiques[54]. La Loi n'oblige pas le Ministre à consulter le Conseil. En outre, les exigences de publication sont imprécises: quand, comment doivent-elles avoir lieu? Quelles sortes d'études doivent être publiées? Cela inclut-il tous les textes émanant du Conseil de son propre chef ou à l'initiative de quiconque?

Parmi les recours disponibles à la population, il y a, outre le recours au Conseil consultatif déjà mentionné[55], la possibilité de demander une enquête [56]. Ce recours est cependant limité aux cas d'émission, de dépôt, de dégagement ou de rejet de contaminants qui peuvent porter atteinte à la santé ou causer des dommages à des biens; il n'a pas une étendue aussi vaste que l'article 22, déjà cité. La loi prévoit par contre des possibilités d'appel de toute ordonnance émise par le Directeur ou de tout refus d'autorisation, permis[57], etc. Cet appel a lieu devant la Commission municipale. Cette procédure est à la disposition des « municipalités et personnes visées par les ordonnances » émises. Mais plusieurs questions demeurent: l'expression personnes visées implique-t-elle uniquement les personnes expressément nommées dans les ordonnances ou peut-elle comprendre tout citoyen concerné par de telles décisions[58]? Les municipalités doivent-elles aussi être spécifiquement visées par l'ordonnance ou peuvent-elles faire appel de chaque décision concernant leur territoire ou une partie de leur territoire quelque soit leur degré d'implication?

D'un autre côté, pourquoi le Conseil consultatif n'est-il pas consulté lors d'un appel de la Commission municipale? En fait, les possibilités d'appel sont confinées à des questions de stricte légalité. Est-ce suffisant?[59]

2.1.3 Le municipal*

L'article 429(36) de la **Loi des cités et villes** contient l'essentiel des dispositions accordant aux municipalités le pouvoir de réglementer les arbres. Cet article se lit comme suit:

« Pour réglementer la plantation, la culture et la conservation des arbres dans les rues, squares et parcs de la municipalité; pour obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres; pour interdire la plantation de peupliers et de saules en deça d'une distance que le conseil détermine de tout trottoir, chaussée ou tuyau souterrain; »

Il faut distinguer les trois aspects de ce pouvoir. D'une part, la municipalité peut réglementer la plantation, la culture et la conservation des arbres sur les lieux publics municipaux. Ensuite, en ce qui concerne les propriétés privées, la municipalité ne peut qu'obliger les propriétaires à les garnir de gazon, d'arbustes ou d'arbres. Enfin, le conseil peut interdire la plantation de peupliers et de saules près des trottoirs, chaussées ou tuyaux souterrains.

C'est la seconde partie de cet article qui nous intéresse plus particulièrement. Peut-on fonder une réglemenation de conservation des boisés existants sur ce pouvoir? Nous ne le croyons pas. Il est question dans ce texte de « garnir » un « terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres »; le terme « garnir » réfère à l'idée d'ornementation et donc d'accessoire. D'autre part, cet article permet-il aux municipalités d'établir par règlement un contrôle de l'abattage ou de la coupe des arbres sur les terrains privés? Nous

NOTES

47 Cependant, l'application de l'article 23 de la loi est également limitée par l'article 6) i du règlement cité en note (39); celui-ci a pour effet de limiter l'exigence d'un plan de réaménagement de terrain aux seules carrières, sablières et mines à ciel ouvert. C'est là, selon nous, une interprétation trop restrictive de l'expression « surface du sol ».

48 Article 24.

49 Articles 25-26.

50 Article 27.

51 Article 28.

52 Article 7.

53 Article 8.

54 Article 9.

55 Article 8.

56 Article 117.

57 Article 96 et suivants.

58 L'article 25 prévoit la possibilité, pour la personne considérée comme responsable d'une source de contamination, de faire des représentations auprès du Directeur avant qu'une ordonnance émise par celui-ci ne prenne effet. Mais la loi ne précise pas de quelle façon se font ces représentations ni dans quelle mesure le Directeur doit en tenir compte. Aucune forme de publicité n'est prévue pour ces démarches; bref, on peut se demander ce que l'article 25 ajoute aux démarches habituelles de négociation informelle.

59 Pour plus de détails sur les recours administratifs et judiciaires ouverts aux citoyens et aux autres corps publics, voit l'article de P. Kenniff et L. Giroux, déjà cité, (note 28), aux pages 45 à 65.

* Notre analyse des lois municipales a privilégié l'étude de **la Loi des cités et villes**, plutôt que celle du **Code municipal**, parce que, outre la **Loi de la communauté urbaine de Montréal** et les lois particulières, c'est surtout cette loi qui s'applique sur l'île de Montréal.

ne croyons pas que le terme « garnir » ait cette portée[60].*

Certaines municipalités du territoire de la C.U.M. se sont fait doter de pouvoirs particuliers à l'égard des arbres. Une seule d'entre elles, toutefois, Ville d'Anjou, s'est fait autoriser à réglementer la plantation et l'abattage d'arbres et à assujettir ces activités à l'obtention d'un permis[61].

Les villes de Mont-Royal[62], Lachine[63], Montréal[64], et Outremont[65] ont le pouvoir d'autoriser un officier municipal à procéder à la plantation de certains arbres sur les terrains privés lorsque le propriétaire refuse ou néglige de se conformer à un règlement à cet effet, et lui en exiger le coût. Ces dispositions sont limitées dans leur application aux portions des terrains privés qui font face à la voie publique.

Un officier municipal, dans les villes de Mont-Royal[66], Lachine[67], Hampstead[68], Montréal[69], et Lasalle[70] peut en outre être habilité à supprimer tout arbre ou branche d'arbre qui constitue un danger pour la vie ou pour les propriétés, notamment les égouts et les travaux d'aqueduc.

C'est principalement dans les règlements de zonage qu'on retrouve les dispositions d'application de ces pouvoirs, en ce qui concerne les propriétés privées[71]. Ces dispositions portent sur l'obligation de gazonner et planter les espaces libres sur les lots et exigeant des aménagements paysagistes.

Plusieurs municipalités possèdent également un règlement régissant la conduite des individus sur les rues, places ou parcs publics à l'égard des arbres qui s'y trouvent[72]. De semblables dispositions se retrouvent parfois dans les règlements sur les nuisances[73].

La **Loi des cités et villes** et les chartes particulières de certaines municipalités du territoire de la C.U.M. contiennent d'autres dispositions qui peuvent se rapporter à la protection des espèces végétales et du sol, de façon plus ou moins directe[74]. Ce sont, en premier lieu, les dispositions visant à assurer la propreté des terrains publics et privés[75]. En vertu de ces dispositions, les municipalités peuvent adopter des règlements pour obliger les propriétaires de terrains à les entretenir, à les nettoyer, à les garder libres de broussailles, déchets, détritus, ainsi que de ferrailles, véhicules abandonnés, etc. Ces mesures peuvent être édictées pour répondre à des objectifs de protection contre l'incendie, d'hygiène publique ou d'embellissement. Elles peuvent être utilisées pour obliger les propriétaires de boisés à les mainte-

NOTES

60 À cet égard, le **Code Municipal** est plus explicite, car il accorde aux municipalités un pouvoir de réglementer pour:

« empêcher d'abattre, d'endommager ou de détruire les arbres plantés ou conservés pour l'ombre ou l'ornement, tant sur la voie publique que sur la propriété privée. » C.M., art. 399(1).

Cet article ne permet cependant que la conservation des arbres d'ornement et non de boisés entiers.

* Depuis la rédaction de ce texte, L'art. 429(36) de la **Loi des cités et villes** a été modifié par l'addition des mots suivants:

« pour régir et interdire, sans l'obtention d'un permis délivré selon un tarif que le conseil détermine, dans tout le territoire de la municipalité ou dans une partie seulement et tant sur la propriété publique que sur la propriété privée, l'abattage des arbres situés hors d'une pépinière ou hors d'un boisé au sens de la **Loi sur l'évaluation foncière**, (1971, chapitre 50); »

Loi modifiant la Loi des cités et villes, L.Q. 1977, c. 52.

61 **Charte de Ville d'Anjou**, S.Q. 1955-56, c. 114, art. 17. Le règlement de zonage de la ville contenait jadis des dispositions d'application de ce pouvoir, mais elles ont été suprimées parce que trop onéreuses, nous a-t-on affirmé au service d'urbanisme de la ville.

62 S.Q. 1945, c. 90, art. 5.

63 S.Q. 1945, c. 78, art. 19.

64 S.Q. 1959-60, c. 102 et amendements, art. 522(41).

65 S.Q. 1915, c. 93, art. 63.

66 **Op. cit.**

67 **Op. cit.**

68 S.Q. 1958-59, c. 88, art. 15.

69 **Op. cit.**

70 S.Q. 1943, c. 62, art. 3.

71 Anjou, no 994, art. 2.2.1.2, 2.2.2.2, 2.3.5, 3.6.3.7, 3/9/3/6, 3/13/4; Baie d'Urfé, no 319, art. 502 e) Dollard-des-Ormeaux, no 234, art. 7.4; Dorval, no 700-67, art. 6.3; Montréal-Nord, no 535, art. 6.3.6, 10.3.5, 11.3.5, 12.3.5, 13.3.4, etc.; Outremont, no 1044-1, art. 2.2.1.1, 3.5.4.3, 3.6.3.3, 3.9.3.5; Pierrefonds, no 507, art. 5.24; Saint-Léonard, no 91, art. 5.9h); Saint-Laurent, no 312, art. 3.23; Saint-Raphaël de l'Ile Bizard, no 127, art. 3.6.

En dehors des règlements de zonage, de semblables mesures ont été édictées à Montréal-Nord, règlement no 420, art. 1, Enfin, les villes de Montréal et de Baie d'Urfé (voir **infra**, note 76) ont adopté un règlement interdisant à quiconque d'endommager ou de détruire des arbres sur un terrain public ou privé. Ainsi, selon l'article 54 du règlement 270 de la ville de Montréal:

« Personne n'endommagera ni ne détruira les arbres d'ornementation ou d'ombrage, les bosquets, (...) clôtures, (...) sur une place publique, rue, allée ou autre terrain public, ou sur une propriété privée ».

72 Anjou, règlement no 962, art. 9 à 13 et art. 6b); Baie d'Urfé, règlement no 155, art. 133 à 137; Kirkland, règlement no 175, art. 8; Lachine, règlement no 359, am. par no 536 et 842, art. 2.4; Lasalle, règlement no 971, amendé par no 1060, art. 1 à 3; Mont-Royal, règlement no 116, art. 19: à 198 B; Outremont, règlement no 470, art. 253; Pierrefonds, règlement no 572, art. 76 et no 677, art. 2; Pointe-aux-Trembles, règlement no 575, art. 8.1; Roxboro, règlement no 238, art. 8b) c) et art. 16 à 20; Saint-Léonard, règlement no 699, art. 6b); Ville Saint-Pierre, règlement no 468, am. par no 478, art. 2c) et règlement no 477, art. 5b) c); Verdun, règlement no 1009, art. 4.1; Westmount, règlement no 69, art. 1.

73 Beaconsfield, règlement no 167, art. 16; Kirkland, règlement no 219, art. 10; Lachine, règlement no 2029, art. 1ww); Montréal-Est, règlement no 411, art. 11; Outremont, règlement no 1063, art. 2y).

74 Deux articles de la **Loi des cités et villes** concernant aussi les arbres, mais non à des fins de protection: l'art. 426(8) spécifie que les municipalités peuvent, par règlement, forcer les propriétaires de terrains à clôturer ces terrains et en prescrire les modalités et le type de matériaux tels les arbres ou les arbustes. L'art. 435 permet aux municipalités d'autoriser leurs employés à pénétrer « sur les terrains situés dans le voisinage de l'aqueduc et d'y (...) couper ou enlever les arbres et les racines qui peuvent nuire à l'aqueduc (...) ».

75 **L.C.V.**, art. 426(36), 426(13), 469(22), 472(2), **Charte de la Ville de Montréal**, art. 520(73), et 520(77); voir en annexe, les références aux chartes municipales, au tableau D.

nir dans un bon état, dans les limites de ces pouvoirs[76].

De plus, l'article 427(18) L.C.V. permet aux municipalités d'interdire, par règlement, l'implantation d'industries ou d'établissements insalubres ou nuisibles dans des sites où ils peuvent être dommageables à la propriété avoisinante. Bien que la portée exacte de ces expressions soit difficile à apprécier, cet article peut être intéressant pour assurer la protection des boisés urbains, puisqu'il peut permettre aux municipalités de contrôler l'implantation des industries de façon à ne pas endommager des boisés ou sites naturels qu'elles désirent protéger. Cette mesure constitue, à cet égard, mais de façon partielle et limitée, un complément à la **Loi sur la qualité de l'environnement**.

Enfin, l'article 429(32) L.C.V. permet aux municipalités de contrôler la circulation des véhicules et notamment des véhicules lourds sur les rues et places publiques. Cet article est de portée limitée, mais il peut servir à contrôler des formes de circulation dommageables aux arbres.

2.2 Les mesures d'urbanisme et de contrôle de l'utilisaton du sol

Au Québec, la responsabilité principale d'édicter des mesures d'urbanisme et de contrôle de l'utilisaton du sol revient aux gouvernements municipaux*. Nous nous pencherons donc sur les pouvoirs que détiennent ces derniers en matière de contrôle de l'utilisation du sol pour ensuite faire l'examen des pouvoirs de la C.U.M. en matière de planification. Enfin, nous examinerons quelques expériences particulières (contrôle intérimaire, le cas de la Communauté régionale de l'Outaouais) afin de voir ce qu'elles pourraient avoir d'intéressant dans le cadre de notre étude. Cette dernière démarche incluera une brève analyse du **Projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** de 1976.

2.2.1 Le municipal

2.2.1.1 La Loi des cités et villes

Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme sont parmi les instruments les plus importants dont disposent les municipalités pour contrôler et orienter l'utilisation du sol. Ces pouvoirs concernent principalement le plan directeur et le zonage. Le but de cette section est de voir jusqu'à quel point ces pouvoirs peuvent être utilisés pour favoriser la protection des arbres et des boisés. Pour ce faire, nous examinerons les pouvoirs municipaux relatifs aux plans directeurs d'urbanisme et aux règlements de zonage[77], d'abord d'un point de vue général, puis nous verrons comment ils peuvent être appliqués aux boisés urbains.

Le plan directeur

L'article 429(8) L.C.V. stipule que le plan directeur peut comprendre une « spécification des fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire comprises dans le plan ». La L.C.V. ne précise pas davantage son contenu. La manière de préparer le plan n'est pas non plus définie. En général, on considère qu'un plan directeur « contient les grandes orientations du développement futur de la municipalité, à partir d'enquêtes scientifiques et de données statistiques; il contient également des cartes, des tableaux, des descriptions et des énoncés politiques »[78].

Toutefois, les opinions sont partagées quant à l'effet juridique du plan directeur. La difficulté porte sur l'interprétation du mot « obligatoire » utilisé par le législateur lorsqu'il prévoit que la municipalité peut « décréter que ce plan directeur deviendra obligatoire »[79]. Trois interprétations sont possibles. Selon l'une, le plan directeur devenu obligatoire lie à la fois les municipalités et les propriétaires privés. Il équivaut, jusqu'à un certain point, à un règlement de

zonage et fait double emploi avec ce dernier. Selon une autre interprétation le conseil municipal qui a adopté le plan directeur doit modifier le règlement de zonage pour le rendre conforme au plan. Enfin, selon la dernière interprétation, seuls les règlements ou amendements au règlement de zonage subséquents à l'adoption du plan doivent être conformes à celui-ci, car un plan directeur ne peut obliger une municipalité à modifier un règlement de zonage déjà existant[80]. Le professeur Kenniff, quant à lui, partage la deuxième interprétaiton car, c'est « la seule... qui respecte l'idée du plan comme déclaration des politiques de développement, tout en lui donnant un caractère obligatoire »[81]. Un autre problème se pose lors de la modification d'un plan directeur: celle-ci ne peut se faire que « sous réserve des dispositions du paragraphe 1° de l'article 426 » qui définissent le pouvoir de la municipalité en matière de zonage. Ceci signifie-t-il qu'aucune modification au plan directeur ne peut être faite à l'encontre d'un plan de zonage existant, et donc « que la possibilité de modification n'a plus aucun sens et que le plan directeur est vidé de tout contenu », comme le prétend le Rapport La Haye[82]? Nous ne partageons pas cette opinion et nous croyons plutôt, comme madame Réjane Charles, que cette expression a simplement pour effet de rendre nécessaire la modification préalable du règlement de zonage selon les règles de procédure définies à 426, 1° (tel le référendum) dans le sens des modifications souhaitées pour le plan directeur[83].

NOTES

76 Certains règlements municipaux contiennent des dispositions pour obliger les propriétaires de terrains privés à couper les arbres morts ou dangereux qui s'y trouvent: Côte St-Luc, règlement no 1039, art. 2,3,5; Kirkland, règlement no 219, art. 8; Lachine, règlement no 2029, art. 1a); Lasalle, règlement no 971, art. 1A; Montréal, règlement no 270, art. 54; Mont-Royal, règlement no 116, art. 198A; Outremont, règlement no 470, art. 253; Pointe-Claire, règlement no 409, art. 11.7; Saint-Léonard, règlement no 135, art. 8F; Montréal, règlement no 270, art. 54c.

Signalons également qu'au chapitre des nuisances la ville de Baie d'Urfé a adopté la disposition suivante: « No person shall in any way mark, depace or damage, or remove without proper authority any tree, tree guard (...) ». (Règlement no 155, art. 87).

77 D'autres pouvoirs municipaux relèvent aussi de la catégorie urbanisme, mais ou bien ils ont été traités ailleurs dans ce travail (Lotissement, art. 429 (8) L.C.V., section 2.5.3.1 de cette partie du rapport) ou bien ils n'ont pas été retenus pour les fins de cette étude.

- La **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52 et la **Loi modifiant le Code municipal**, L.Q. 1977, c. 53, ont accordé de nouvelles responsabilités en matière d'urbanisme et de contrôle de l'utilisation du sol à deux autres instances gouvernementales, soit le Ministre des Affaires municipales et les Corporations de comté.

78 Patrick Kenniff, « Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois », partie II, (1976) 17 **Cahiers de Droit**, 85. p. 150.

79 Art. 428(8).

80 Ces hypothèses sont évoquées par le professeur Patrick Kenniff dans l'article précité. **Ibid.** pp. 150-151.

81 **Id.**, p. 151.

82 **Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme**, (Rapport La Haye), Québec, Éditeur officiel, 1968, ch. 4, p. 28.

83 Réjane Charles, **Le zonage au Québec, un mort en sursis**, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, p. 54.

Quoi qu'il en soit, la plupart des auteurs sont d'avis que cette disposition a pour effet de consacrer la suprématie du règlement de zonage sur le plan directeur de sorte qu'en cas de conflit d'interprétation entre les deux, ce serait le règlement de zonage qui aurait priorité[24]. En somme, il faudrait modifier la loi, de manière à obliger la municipalité à rendre le règlement de zonage conforme au plan directeur, comme cela se passe dans plusieurs autres provinces canadiennes. Une telle disposition devrait, en outre, rendre invalide tout acte ou règlement municipal adopté à l'encontre du plan directeur.

Ainsi, dans l'état actuel du droit, l'inclusion d'objectifs de protection de boisés dans un plan directeur, ne suffirait pas à assurer la protection de ces derniers.

Le zonage

L'article 426(1) de la **Loi des Cités et Villes** définit le pouvoir d'établir des règlements de zonage. Il y est prévu que « le conseil peut faire des règlements (...) pour classifier les immeubles, régler les endroits où peut être située chaque catégorie de construction (...), diviser la municipalité en zones (...) et y prescrire l'architecture, les dimensions (...) des constructions,... ». Un règlement de zonage peut donc comprendre des prohibitions d'usages ou d'activités et des normes ou modalités auxquelles seront soumis certains usages ou activités. Tels qu'énoncés dans cet article, les pouvoirs de zonage sont étendus. Toutefois, ils ont fait l'objet de nombreuses limitations.

D'abord, il faut rappeler que le zonage a été conçu comme un instrument de protection et de sauvegarde d'usages existants contre des types d'usages qui seraient venus les déparer, les dévaloriser, voire les endommager. Cet aspect négatif et conservateur du zonage en fait un instrument rigide difficilement adaptable à des objectifs d'orientation du développement[25]. En effet le zonage traditionnel n'a pour but que d'encadrer des décisions privées et non de conférer aux pouvoirs publics le moyen d'y participer directement.

De plus, au Québec, les municipalités ne sont pas obligés d'adopter un règlement de zonage. En outre, la loi ne définit pas de façon précise les normes et critères à retenir lors de la préparation d'un règlement de zonage. Par conséquent, le territoire urbanisé n'est réglementé que de façon sporadique et fragmentaire, tandis que les modalités peuvent varier considérablement d'une municipalité à l'autre, provoquant des déséquilibres parfois lourds de conséquence[26].

Le zonage est reconnu comme un instrument rigide, particulièrement au Québec. Plusieurs éléments concourent à cette rigidité. Signalons d'abord que la situation de subordination des corporations municipales les rend tributaires des textes de loi: elle ne peuvent rien faire sans l'autorisation expresse d'une loi[27]. Leur état de subordination leur interdit également de sous-déléguer les pouvoirs discrétionnaires dont elles ont été investies[28]. Dès lors, elles doivent toujours édicter dans leurs règlements des normes générales à caractère objectif et impersonnel. Cette absence de discrétion s'oppose à l'exercice d'une pratique de planification souple et susceptible d'être adaptée à une situation changeante.

Le zonage est considéré comme une atteinte aux droits de propriété et c'est là un des arguments majeurs sur lesquels s'appuient les tribunaux pour donner au zonage une interprétation restrictive. Ainsi, un règlement de zonage ne peut équivaloir à une expropriation déguisée[29]; il ne peut non plus avoir pour conséquence de priver un propriétaire de l'usage de son droit de propriété sans pour cela le compenser[30].

Une autre importante restriction au zonage découle des droits acquis. En effet, en principe, un règlement

municipal ne peut être rétroactif à moins d'une autorisation expresse de la loi. Le zonage ne peut donc restreindre les usages et modes d'occupation existants au moment de son adoption, ce qui limite sérieusement sa portée, particulièrement dans les zones déjà construites[91].

Enfin, une dernière limitation au pouvoir de zonage tient à l'absence de contrôle des municipalités sur les décisions de localisation d'équipements prises par les niveaux supérieurs de gouvernement. Cette limitation ne concerne pas seulement le zonage, mais l'ensemble des pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme. Ainsi, les gouvernements supérieurs peuvent s'approprier des zones que les municipalités auraient voulu réserver à d'autres fins; en outre, les programmes d'équipement des gouvernements supérieurs ont un effet d'entraînement considérable qui peut modifier le mode de développement d'une municipalité. Ceci peut confiner les municipalités à un rôle marginal en matière de développement[92].

En définitive, le bilan des pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme au Québec se présente sous un aspect plutôt négatif, du moins dans les conditions actuelles. Nous allons maintenant tenter de dégager les applications possibles de ces pouvoirs en vue d'assurer la protection des espaces boisés.

L'expression « espace boisé » ne se retrouve nulle part dans les articles 426(1) et 429(8) L.C.V. Par ailleurs, ces deux articles ne précisent pas les usages spécifiques qui pourraient faire l'objet de la réglementation. À l'article 429(8), il est question des « fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire... ». À l'article 426(1), il est permis de « classifier, pour fins de réglementation, les habitations, établissements commerciaux, établissements industriels et **tous autres immeubles**, y compris les édifices publics »[93]. Ainsi, cette liste est extensible et laisse la porte ouverte à des usages divers. Il ne

NOTES

84 **Ibid**; Kenniff, P., **op. cit.**, p. 151-152.

85 Charles, R., **op. cit.**, p. 38.

86 On peut en trouver un exemple avec ce que les Américains appellent *large-lot zoning* ou zonage de faible densité, qualifié aussi de zonage « exclusionnaire », car en imposant des dimensions de lots considérables, une municipalité peut exclure de son territoire les couches de population à faible revenu. Les municipalités de Baie d'Urfé et Senneville utilisent cette méthode sur l'île de Montréal.

87 Voir P. Kenniff, **op. cit.**, p. 90.

88 **Ibid.**, p. 120.

89 **Sula v. Cité de Duvernay**, (1970) C.A. 234.

90 **Corporation de la ville de Dorval v. Sanguinet Automobile Ltée**, (1960) B.R. 706.

91 Charles, Réjane, **op. cit.**, p. 39. ss.

92 **Ibid.**, p. 61 à 101.

93 C'est nous qui soulignons.

semble pas, cependant, qu'on puisse zoner un terrain « espace boisé » sans autorisation expresse dans la loi, car il s'agirait là d'un « gel » d'usages très restrictif eu égard aux droits des propriétaires. Toutefois, il est peut-être possible de désigner certaines zones à des fins particulières compatibles avec la protection des boisés et peut-être même favorables à cette dernière. C'est ce que nous allons vérifier en passant en revue les différents types d'usages ou de mesures souvent utilisés ailleurs au Canada pour créer des espaces libres (*open space*) et en testant leur applicabilité au Québec dans la mesure du possible.

Zonage « parc »

L'article 426(1) donne le pouvoir à la corporation municipale de classifier tous immeubles, « y compris les édifices publics » et de régler les endroits où ils peuvent être situés. Ils semblerait, à première vue, que cela puisse inclure les parcs publics.

La jurisprudence a cependant considérablement limité cette possibilité. L'opinion majoritaire des tribunaux est à l'effet qu'un règlement de zonage ne peut pas zoner un terrain privé « parc » ni le vouer à un « usage public » non rentable sans indemnité pour le propriétaire[26]. Le zonage « parc » n'est donc pas illégal, mais il ne semble possible que sur des terrains déjà publics. Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment, un tel zonage ne peut lier les gouvernements supérieurs et s'appliquer à leur propriété. Son effet pratique est donc à peu près nul. Le zonage « institutions publiques » est un peu plus souple, mais il est lui aussi soumis au bon vouloir des institutions publiques concernées.

Zonage « agricole »

Cet usage est introduit dans les règlements de zonage des municipalités non complètement développées et à développement relativement lent. À notre connaissance, sa validité légale n'a pas été contestée devant les tribunaux, bien que cet usage soit susceptible de réduire considérablement la valeur marchande des propriétés[27]. On peut probablement croire que les agriculteurs ne s'y opposeraient guère tant qu'ils cultivent leur terre. Mais lorsque des terres agricoles sont soumises aux pressions du développement, il suffit souvent qu'un propriétaire ou un acquéreur fasse une demande d'amendement pour faire disparaître le zonage agricole. En pratique, ici aussi, le zonage agricole, même s'il était légal, est soumis pour une large part à la décision des propriétaires.

Zonage « interdiction de construire »

Malgré toutes les bonnes raisons qu'une municipalité pourrait invoquer (zone d'inondation, terrain menacé de glissement, etc.), il ne semble pas que l'état actuel de la législation et de la jurisprudence permette l'utilisation de ce procédé, car la jurisprudence n'accepte pas qu'un règlement municipal prive un propriétaire de tout usage de son terrain.*

Zonage différé

Il n'est pas possible actuellement d'établir des zones d'aménagement différé en l'absence d'une législation expresse. D'autres techniques ont cependant été utilisées pour parvenir à cette fin. La première est le refus de plan de lotissement ou de permis de construire dans des zones où les équipements publics (égouts, aqueduc) ne sont pas installés. Dans le passé, les tribunaux ont écarté cette technique mais le législateur a corrigé la situation en permettant aux municipalités de refuser un permis de construction lorsque les équipements publics ne sont pas installés[27].

Une autre technique utilisée est celle des plans d'ensemble: le règlement de zonage identifie certaines zones où il ne sera pas possible de construire

des bâtiments ou résidences isolées: il faudra un développement à une certaine échelle et ordonnancé selon un plan préparé par le promoteur d'après les spécifications exigées par le règlement. À notre connaissance, ce procédé n'a pas été examiné par les tribunaux. Un tel plan d'ensemble pourrait permettre un choix plus judicieux des espaces verts à protéger et un meilleur équilibre entre espaces bâtis et espaces verts[94].

Zonage de faible densité

L'article 426(1) L.C.V. permet aux municipalités de prescrire « la superficie et les dimensions des lots, la proportion de ceux-ci qui peut être occupée par les constructions, l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes de lots ». Une municipalité peut donc utiliser ces pouvoirs pour contrôler la densité d'occupation du sol et ainsi favoriser la conservation d'un certain pourcentage d'espaces libres ou boisés.* C'est le cas pour les zones où la superficie minimum de lot exigée atteint des proportions considérables[95].

Une étude des règlements de zonage de quatorze municipalités parmi lesquelles se trouvaient celles ayant une bonne quantité d'espaces boisés sur leur territoire (tableau I)[100] montre que le zonage agricole est pratiqué par au moins deux municipalités de l'île tandis qu'il ne semble pas y avoir de règlements comportant des interdictions de construire. En revanche, on note une certaine prédilection pour le zonage de faible densité, dix de nos quatorze municipalités ayant dans leur règlement, des dispositions à cet effet.

NOTES

94 **Sula v. Cité de Duvernay**, (1970) C.A. 234; **Ivanhoe Corp. v. La Ville de Val d'Or**, (1973) C.S. 904; **Vincent v. La Ville de Longueuil et al.**, (1972) C.S. 821.

95 Certaines municipalités de l'île de Montréal ont un tel zonage; il s'agit de Baie d'Urfé, Règlement no 319, Senneville, Règlement no 114.

* Depuis la rédaction de ce texte, la législature a corrigé cette situation: **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52, insérant le nouvel art. 429 b. 1.b). Voir aussi la **Loi modifiant le Code municipal**, L.Q. 1977, c. 53.

96 **Dulac Development v. La Ville de Boucherville**, (1959) R.L. (n.s.) 484.

97 Art. 426(3), L.C.V.

98 L'art. 612a de la **Charte de la Ville de Montréal** permet l'utilisation de cette technique depuis 1972.

* Voir sur ce point le nouvel amendement introduit par la **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52, art. 14, insérant l'article 429 b. 1.a).

99 Par exemple, les municipalités de Senneville et de Baie d'Urfé.

100 Nous avons limité nos recherches en raison de la non disponibilité de certains règlements municipaux et des problèmes qu'aurait soulevé une étude exhaustive de tous les règlements de zonage en vigueur sur l'île.

TABLEAU I

RÉGLEMENTATION FAVORISANT LE MAINTIEN D'ESPACES LIBRES DANS QUELQUES MUNICIPALITÉS DE LA C.U.M.

	ZONAGE AGRICOLE	ZONAGE « INTERDICTION DE CONSTRUIRE »	ZONAGE DIFFÉRÉ		ZONAGE « FAIBLE DENSITÉ »	
			Exigence préalable d'un système d'égouts	Exigence d'un plan d'ensemble	Contrôle de la densité	Superficie minimum par lot à construire
Anjou				Règl. 994 titre IV ch. 1 art. 4-1-1		
Baie d'Urfé	By Law 319 art. 301 « Zone C »					By Law no 319 art. 203
Beaconsfield						By Law no 215 Section 12(6)
Côte St-Luc					Règl. no 1150 no 5-1-3	
Dollard-des-Ormeaux						Règl. de zonage art. 8.5
Dorval					By Law no 700-67 art. 6	By Law no 700-67 art. 6
La Salle			Règl. no 901 art. 5(b)			
Montréal-Nord				Règl. no 535 art. 18, 19		Règl. no 535 art. 6-3-3
Outremont				Règl. no 1044-1 art. 3-13-1		Règl. no 1044-1 art 5-2-4
Pierrefonds				Règl. no 509-74		Règl. no 507 art. 3-2 et 3-3

St-Pierre		Règl. no 409 art. 2-8(b)	
St-Raphael de l'Île Bizard		Règl. de zonage art. 3-7	Règl. de zonage art. 2-2-3-1
Senneville	Règl. no 114		Règl. no 114 ch. 2 art. 4
Verdun		Règl. 786 (Île des Soeurs) art. 5	

Selon un inventaire effectuée en février-mars 1976, au C.R.D.P.

De cette revue sommaire, quelques éléments sont à retenir. D'abord à cause du principe de l'interprétation restrictive, le recours à des techniques de zonage qui s'écartent des pouvoirs conférés par la loi risque fort d'être invalidé. Cependant, le libellé même de la loi et son mutisme sur les modalités précises d'un règlement de zonage laissent la porte entr'ouverte à certains cas charnière sur lesquels la jurisprudence ne s'est pas prononcée spécifiquement (ex. les plans d'ensemble, le zonage agricole, etc.).

Par ailleurs, même lorsque la jurisprudence a rejeté certaines techniques, il n'est pas dit que ce rejet soit définitif. La jurisprudence peut dégager de nouvelles tendances, notamment en s'appuyant sur des précédents canadiens où il est fait montre de plus de souplesse. Ensuite, les lois peuvent être modifiées par le législateur. À cet égard, il faut noter qu'il n'existe pas ici comme aux États-Unis ou en France, de limites constitutionnelles au pouvoirs législatif, si ce n'est le partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. En effet, comme l'écrit le professeur Kenniff:

« l'étendue de même que la justification des interventions publiques dans le domaine du droit civil de la propriété tirent leur justification de la théorie de la suprématie du parlement. Cette règle signifie essentiellement que les parlements fédéral et provincial jouissent de pouvoirs législatifs illimités en ce qui concerne l'utilisation du sol, sous réserve seulement des contraintes imposées à chacun par le partage des compétences prévu par la constitution canadienne. »[101]

Néanmoins, quelles que soient les possibilités légales du zonage, il ne faut pas oublier que c'est un instrument qui n'offre pas de stabilité étant donné la facilité avec laquelle des amendements peuvent être obtenus[102]. Or, la stabilité est un élément important dans la protection des espaces verts et des boisés.

Tant que le zonage ne sera pas articulé sur des critères et des objectifs explicites, tant que les municipalités n'appuieront pas leurs décisions sur des choix politiques fermes, le règlement de zonage demeurera toujours soumis aux pressions du développement et à l'arbitraire des décisions individuelles.

2.2.1.2. La Loi de la Communauté urbaine de Montréal

En vertu de l'article 164[103] de la **Loi de la Communauté urbaine de Montréal**, la Communauté, dans les six ans[104] de l'adoption de la loi:

« établir un schéma d'aménagement de son territoire comprenant:

1) les affectations du sol et les densités approximatives d'occupation;

2) le tracé approximatif des principales voies de circulation;

3) la nature et l'emplacement approximatif des équipements urbains;

4) la nature, l'emplacement et le tracé approximatif des services d'utilité publique. »

Le schéma d'aménagement exigé par la loi ne lie pas les municipalités membres. En effet, le même article 164 déclare que le pouvoir conféré à la Communauté n'a pas pour effet:

« de conférer à la Communauté ou d'enlever aux municipalités la compétence prévue au paragraphe 1° de l'article 426 de la Loi des cités et villes ou aux dispositions équivalentes de la charte de la ville de Montréal ou du Code municipal ».[105]

Toutefois, la confection du schéma constitue une compétence de la Communauté en vertu de l'article 112 de la loi et conformément aux prescriptions de l'article 113:

« La Communauté peut, par règlement, abroger toute disposition d'un réglement d'une municipalité de son territoire relativement aux matières énumérées à l'article 112 que la Communauté juge incompatible avec les dispositions d'un règlement de la Communauté (...) »

Comme l'article 113 s'applique « sous réserve des dispositions de la présente loi » la Communauté exerce un pouvoir prépondérant en matière de schéma d'aménagement sauf qu'elle ne peut enlever aux municipalités leur compétence en matière de zonage[105]. Ainsi, les municipalités conservent leur compéten ce en matière de schéma d'aménagement[107] jusqu'à ce que la Communauté exerce la sienne et alors, toute disposition d'un règlement municipal contraire ou inconciliable avec un règlement de la Communauté en cette matière, devient inopérante.

Toutefois, cela ne se produit que s'il s'agit de matières qui sont de la compétence de la Communauté au sens de la loi. Or, selon l'article 164, le schéma d'aménagement est défini comme comportant les quatre sujets qui y sont mentionnés. La question de savoir si la Communauté peut établir un schéma d'aménagement qui irait plus loin que la description de l'article 164 se pose donc. Compte tenu de la rédaction des articles 112, 113 et 164, il nous faut conclure que la notion de schéma d'aménagement au sens de la loi est strictement limitée aux sujets mentionnés à l'article 164.

NOTES

101 Kenniff, P., **op. cit.**, p. 88-89.

102 Charles, R., « Discrimination en matière de zonage. Principes d'application », (1975) 16 C. de D., 327; voir aussi P. Kenniff, **op. cit.**, p. 149.

103 **Loi de la Communauté urbaine de Montréal**, L.Q. 1969, c. 84 et amendements.

104 L.Q. 1974, c. 82, art. 10.

104 Article 164, dernier paragraphe.

106 **Loi des cités et villes**, art. 426 1°.

107 « Plan directeur » — **Loi des cités et villes**, art. 429(8).

En effet, l'article 112 commence:

« 112. La Communauté possède sur son territoire la compétence prévue par la présente loi sur les matières suivantes:

b) l'établissement d'un schéma d'aménagement;»

L'article 113 prévoit la préséance des règlements de la Communauté mais, « sous réserve des dispositions de la présente loi ».

Ainsi, la compétence de la Communauté en matière de schéma d'aménagement se limite à décrire les affectations du sol et les densités approximatives d'occupation ainsi que la nature et l'emplacement approximatif des équipement urbains pour ce qui est des possibilités de protection des boisés et espaces verts.

L'article 165 de la loi impose des mécanismes préalables à l'adoption du schéma, il s'agit de la tenue d'une audience publique dont la date doit être préalablement annoncée par avis public. Cette audience a pour but d'entendre les représentations des intéressés.

C'est le conseil de la C.U.M. qui est chargé d'adopter un règlement constituant le schéma d'aménagement. Le Conseil n'a pas encore adopté un tel schéma. En 1974, la Loi de la C.U.M. fut amendée[108] afin de reporter la date de l'adoption du schéma.

2.2.1.3 Le cas de certaines législations particulières

Afin de répondre à certains impératifs régionaux et locaux le législateur québécois a déjà adopté, au cours des dernières années, certaines lois qui s'écartent du droit en vigueur dans l'ensemble du Québec. Nous en présentons une brève analyse toujours dans l'optique d'un objectif de protection des boisés situés en milieu urbain. Aucun des mécanismes étudiés ne s'applique au territoire de la Communauté urbaine de Montréal mais le fait qu'ils aient été employés ailleurs au Québec tend à démontrer que des instruments juridiques existent déjà au sein du droit québécois afin de mettre efficacement en oeuvre des objectifs de planification. Leur application au territoire de la C.U.M. avec les ajustements nécessaires ne demanderait, sur le plan juridique, que l'adoption de modifications à la Loi de la C.U.M.

Législation imposant un contrôle intérimaire

Un contrôle intérimaire a été prévu dans les lois qui supposent, par ailleurs, la préparation d'un plan d'aménagement. Il s'agit de mesures qui ont pour but d'interdire toute construction ou, de façon générale, toute modification des affectations du sol pendant un laps de temps déterminé[109]. Dans tous ces cas, la personne[110] ou l'organisme[111] chargé d'appliquer la loi se voit conférer le pouvoir de soustraire des portions du territoire à un tel gel. La confection de plans de subdivision est aussi interdite, de même que la modification ou l'annulation du livre de renvoi d'une subdivision[112]. Seuls les usages nouveaux à des fins agricoles restent permis. Un tel mécanisme a pour but d'éviter les développements qui seraient contraires au schéma d'aménagement dont la préparation est prévue dans chacune de ces lois.

Selon le professeur Kenniff, l'efficacité d'un schéma d'aménagement est grandement tributaire de l'existence d'un contrôle intérimaire imposé pendant son élaboration. Il explique en effet que:

« L'importance de la phase intérimaire est capitale si l'on veut éviter que le schéma ne soit mort-né. En l'absence de contrôle intérimaire, des développements contraires au schéma éventuel pourraient voir le jour sans que l'organisme public n'y puisse quoi que ce soit, car il y aurait alors vide juridique. »[113]

Kenniff suggère même que le contrôle intérimaire prenne effet dès le dépôt en première lecture de la législation qui le crée comme c'est le cas en matière de législation fiscale ou mieux, à la date de la première déclaration d'intention du ministre responsable.

Législation imposant un schéma d'aménagement

Alors que les lois qui régissent actuellement la Communauté urbaine de Montréal[114] et celle de Québec[115] obligent les Communautés à adopter un schéma d'aménagement mais qui ne lient pas les municipalités constituantes, la **Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais**[116] prévoit que la C.R.O. peut adopter un schéma ayant une force contraignante aussi bien à l'égard des particuliers qu'à l'égard des municipalités.

Le conseil de toute municipalité du territoire de la Communauté est en effet tenu de préparer et de soumettre pour approbation à la C.R.O. un règlement de zonage, un règlement de construction et un règlement de lotissement accompagnés d'un plan directeur et un programme des immobilisations qui doivent être conformes au schéma[117]. Si une municipalité néglige d'adopter et de faire approuver ces règlements dans le délai prévu (qui est de 18 mois après l'entrée en vigueur du schéma) la Communauté peut faire préparer ces règlements aux frais de la municipalité et les adopter[118].

NOTES

108 L.Q. 1974, c. 82, art. 10.

109 **Loi concernant les environs du parc du Mont Sainte-Anne**, L.Q. 1971, c. 58, art. 1; **Loi concernant le Parc Forillon et ses environs**, L.Q. 1970, c. 32, art. 10; **Loi concernant le parc de la Mauricie et ses environs**, L.Q. 1972, c. 50, art. 7; **Loi concernant les environs du nouvel aéroport International**, L.Q. 1970, c. 48, art. 23; **Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais**, L.Q. 1974, c. 85, art. 6.

110 Dans la **Loi concernant les environs du nouvel aéroport**, précitée, art. 23, le ministre des Affaires municipales; dans la **Loi concernant le parc Forillon et ses environs**, précitée, art. 10, il s'agit de l'administrateur.

111 Dans la **Loi concernant les environs du parc du Mont Sainte-Anne**, précitée, art. 1, et dans la **Loi concernant le parc de la Mauricie et ses environs**, précitée, art. 7, il s'agit du lieutenant-gouverneur en conseil tandis que dans la **Loi modifiant la Loi de la C.R.O.**, c'est la Communauté régionale qui est investie de ce pouvoir (art. 6) qu'elle doit exercer par règlement bien que l'on y prévoit la possibilité d'obtenir un permis de la C.R.O. pour entreprendre une nouvelle construction ou modification.

112 **Loi concernant les environs du parc du Mont-Sainte-Anne**, précitée, art. 1; **Loi concernant le parc de la Mauricie**, précitée, art. 7; **Parc Forillon**, précitée, art. 10; **Aéroport International**, précitée, art. 23; **Loi de la C.R.O.**, telle que modifiée, art. 143f.

113 Patrick Kenniff, « Chronique de législation — Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais » (1974) C. de D. 909, à la p. 912.

114 **Loi de la Communauté urbaine de Montréal**, L.Q. 1969, c. 84 art. 164.

115 **Loi de la Communauté urbaine de Québec**, L.Q. 1969, c. 83 art. 142.

116 L.Q. 1974, c. 85.

117 **Ibid.**, art. 143c édicté par l'article 3.

118 **Ibid.**, art. 143d édicté par l'article 3.

Le Ministre des Affaires Municipales se voit conférer les pouvoirs requis afin de forcer l'adoption du schéma par la Communauté[119] et de demander à la Commission municipale du Québec de tenir des audiences publiques sur le schéma si une municipalité membre lui manifeste son opposition au schéma[120].

2.2.1.4 Le projet de loi no 12 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal[121]*

Cet examen du Projet de loi 12 ne portera que sur l'intérêt qu'il peut avoir en matière de protection des boisés urbains. Nous passerons en revue les pouvoirs relatifs aux plans directeurs[122] et aux règlements de zonage et de lotissement.

Le plan directeur tel que défini par le Projet de loi 12 permettrait-il de contrôler et limiter la croissance d'une ville, de l'entourer d'une ceinture verte, d'y créer des espaces libres naturels et de protéger les espaces boisés? Il est difficile de répondre catégoriquement à cette question. Les articles 59 et 60 sont formulés ent termes larges mais leur portée réelle demeure incertaine. Le genre d'objectifs qui peuvent être énoncés dans le plan, les affectations du sol qui y seraient indiquées ne sont pas spécifiés. On peut probablement y introduire beaucoup de choses. À l'article 60(a), il est question des « parties du territoire où la municipalité, compte tenu de ses pouvoirs, devra interdire la construction ». Ces pouvoirs, en matière d'interdiction de construction, sont prévus à l'article 74; ils ne peuvent être exercés qu'en raison de dangers d'inondation, de glissement de terrain, d'éboulis ou d'autres cataclysmes. Cela n'inclut pas les espaces libres naturels ou boisés. Nous reviendrons sur ces pouvoirs.

Par ailleurs, au paragraphe (c) de l'article 60, il est question de l'« emplacement projeté (...) et du type (...) des équipements, tant publics que privés, destinés à l'usage de la vie communautaire ». Cela comprend assurément les parcs et espaces verts actuels ou futurs; mais en plus, nous croyons que cet article autorise l'indication dans le plan directeur des zones naturelles, historiques ou esthétiques à conserver pour le bénéfice de la vie communautaire. Pour ce, il faudrait toutefois donner un sens large aux expressions « infrastructures, équipements à l'usage de la vie communautaire », non définies par le projet de loi.

L'expression « tant publics que privés » laisse beaucoup de latitude, mais il faudrait en délimiter la portée en examinant l'effet juridique du plan d'urbanisme.

L'effet juridique du plan d'urbanisme constitue un élément déterminant de l'efficacité du régime de planification. Il peut varier considérablement d'une législation à l'autre. Les articles 67 et 68 du Projet de loi 12 traitent de cette question.[123] L'art. 68 introduit un élément nouveau par rapport à la législation actuelle: il oblige les municipalités à rendre leur règlement de zonage conforme au plan directeur (art. 68 (2)). Lorsqu'elles n'ont pas de règlement de zonage, les municipalités qui ont adopté un plan directeur, doivent, dans un délai de 90 jours, adopter un règlement de zonage dont les objectifs doivent être conformes avec ceux du plan directeur (art. 68(1)). Cette règle semble cependant adoucie par l'effet du deuxième paragraphe de l'article 67 selon lequel une disposition d'un règlement de zonage ou de lotissement non compatible avec le plan directeur peut être déclarée inopérante. Cela semble signifier qu'une telle disposition ne serait pas invalide, mais seulement inopérante, et qu'elle ne le serait que suite à une décision d'un tribunal.

Par ailleurs, cette exigence de compatibilité avec le plan directeur ne s'applique pas à l'ensemble des règlements municipaux, comme c'est le cas en Ontario et dans d'autres provinces canadiennes[124]. Elle

ne concerne pas non plus les travaux publics ou autres actes gouvernementaux qui peuvent affecter le sol. Dans certaines législations provinciales, le gouvernement provincial lui-même peut être expressément tenu à respecter les dispositions du plan directeur, ce qui n'est pas le cas dans le Projet de loi 12.

D'autre part, le premier paragraphe de l'article 67 du projet de loi précise que l'adoption par la municipalité d'un programme de réalisation de travaux publics en conformité avec le plan directeur ne constitue pas un engagement de la part de la municipalité à réaliser effectivement ces travaux.

En somme, le Projet de loi 12 accorde au plan directeur un effet juridique certain, mais uniquement en ce qui concerne les règlements de zonage. Cet effet limité du plan directeur peut avoir de graves conséquences à l'égard des boisés qui pourraient être éliminés et remplacés par des travaux et installations publics de toutes sortes alors même que leur protection serait inscrite au plan directeur.

Quant aux pouvoirs de réglementation prévus dans le projet de loi, certains d'entre eux sont susceptibles d'assurer une certaines protection aux boisés.

Signalons en premier lieu l'article 74 qui prévoit à son paragraphe (k) qu'un règlement de zonage peut « régir, restreindre ou, sans l'obtention d'un permis,

NOTES

119 **Ibid.**, art. 143b édicté par l'article 3.

120 **Ibid.**, art. 143a édicté par l'article 3.

121 Assemblée nationale du Québec, **Projet de Loi no 12**, première lecture, 4e session, 30e législature, 1976.

* Le projet de loi no 12 constitue en date le dernier d'une série de projets de loi cadre sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire dont aucun n'a encore été sanctionné par la législature. Sans doute déjà périmé à l'heure actuelle (février 1978), il n'en demeure pas moins la dernière expression officielle de l'opinion gouvernementale sur cette question. Enfin, dans la perspective du dépôt éventuel d'un nouveau projet de loi par l'actuel ou un futur gouvernement, la critique du projet de loi no 12 nous semble importante et stimulante.

122 Soulignons qu'en vertu de l'article 2 du projet de loi, le chapitre II de ce projet ne s'applique pas aux municipalités faisant partie de communautés urbaines. Ce chapitre porte sur les « municipalités agglomérées ». Mais les autres parties de la loi s'appliqueraient à toutes les municipalités du Québec. Ce sont ces autres chapitres qui sont considérés ici.

123 *Art. 67: « L'entrée en vigueur du règlement visé à l'article 61 ne crée aucune obligation quant à la réalisation des éléments du plan directeur. Toute disposition d'un règlement de zonage ou de lotissement qui n'est pas compatible avec le plan directeur peut être déclarée inopérante.*
Art. 68: 1. Toute municipalité non agglomérée qui adopte le règlement visé à l'article 59 doit, dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'entrée en vigueur de ce règlement, adopter et mettre en vigueur, pour l'ensemble de son territoire, un règlement de zonage selon l'article 74, dont les objectifs doivent être en accord avec ceux du plan directeur.
Art. 68: 2. Nonobstant le paragraphe 1, si un règlement de zonage est en vigueur dans la municipalité au moment de l'entrée en vigueur du plan directeur, le conseil n'est tenu qu'à modifier ce règlement de zonage dans la seule mesure requise pour rendre les objectifs du règlement en accord avec ceux du plan directeur (...) »

124 Pour une analyse détaillée des lois des autres provinces, voir I.M. Rogers, **Canadian Law of Planning and Zoning**, Toronto, Carswell, 1973 et suppléments, p. 60.

interdire l'excavation du sol, le déplacement d'humus, l'abattage d'arbres et tous travaux de déblai ou de remblai... » C'est un article nouveau et important. Toutefois, il ne peut suffire à lui seul à protéger des étendues substantielles de boisés; dans de tels cas, il devrait plutôt servir de complément à des mesures restreignant les usages permis. On peut aussi protéger les boisés au moyen du contrôle de la densité; celui-ci est prévu aux paragraphes b, c et d de l'article 74. On peut en distinguer deux sortes: le contrôle de la densité peut se faire par lot; il s'agit alors de la superficie minimum, du coefficient d'occupation du sol, du pourcentage d'espace libre au sol, etc. La densité peut également être établie par zone, de façon à conserver certains espaces libres à l'intérieur d'une zone: c'est surtout par la pratique du plan de lotissement intégré, prévu à l'article 74(s), que s'effectue ce genre de contrôle de la densité. Nous avons déjà mentionné la possibilité d'établir des zones d'interdiction de construire, prévue à l'article 74. Cette mesure ne peut guère favoriser qu'indirectement la protection des boisés à cause des types de terrains auxquels elle s'applique.*

Enfin, quelques articles portent sur des mesures d'aménagement différé: d'une part, les mesures de contrôle intérimaire, aux articles 50 et suivants et à l'article 70 et d'autre part, les zones d'aménagement différé, de l'article 74(r) et les zones d'aménagement prioritaire de l'article 74(s). Dans ces deux derniers cas, il est prévu que la municipalité pourra faire préparer un programme d'aménagement (article 76). Ces mesures sont complétées par un article équivalant au chapitre du lotissement: l'article 78. L'ensemble de ces dispositions permet aux municipalités de contrôler le rythme et la localisation du développement et d'éviter, pendant la période de différé, le gaspillage des terrains, notamment les terres en culture et les boisés.

En outre, ces mesures pourraient servir à l'instauration de règles plus précises et plus adaptées aux caractéristiques naturelles, culturelles ou autres de certains lieux: des objectifs particuliers de développement peuvent être définis dans les règlements créant les zones d'aménagement prioritaire ou dans les programmes d'aménagement, objectifs visant à mettre en valeur les caractéristiques propres à ces lieux et se traduisant dans des règles appropriées. La procédure d'adoption de tels programmes d'aménagement, indiquée à l'article 76, tend à lui donner la même force juridique qu'un règlement de zonage, de sorte que cet instrument, utilisé dans le sens que nous suggérons, pourrait jouer un rôle considérable[125].

Pour résumer cette étude des articles du Projet de loi 12 portant sur les plans et la réglementation d'urbanisme, signalons qu'aucune disposition ne crée spécifiquement de mesures de protection et de conservation des espaces naturels ou historiques. Mais certains articles confèrent des pouvoirs qui pourraient être utilisés à ces fins: d'abord, les zones de conservation pourraient être indiquées dans le plan d'urbanisme; puis certains pouvoirs de réglementation portant sur le contrôle de l'abattage des arbres, le contrôle de la densité, les zones d'aménagement différé, les zones d'interdiction de construire, les zones d'aménagement prioritaire et le lotissement pourraient servir à la définition de règles visant à la protection des éléments naturels ou historiques. Par ailleurs, il faut souligner que, quelque soit le contenu d'un plan d'urbanisme, celui-ci n'a, à toute fins pratiques, d'effet juridique que s'il est traduit dans une réglementation précise. Par conséquent, la portée des plans est liée aux pouvoirs de réglementation d'une part, ainsi qu'à l'adoption effective de tels règlements, d'autre part.

2.3 Les stimulants fiscaux et financiers

Les lois peuvent contenir des mesures fiscales ou financières susceptibles de favoriser la protection des boisés. Ces mesures proviennent principale-

ment de la **Loi sur l'évaluation foncière**[126] pour ce qui est des aspects fiscaux et de diverses autres lois fédérales et provinciales pour ce qui est des aides financières (voir **Infra**).

2.3.1 Les stimulants fiscaux: la Loi sur l'évaluation foncière

Objectifs

L'évaluation foncière a pour objet d'établir l'assiette de l'impôt que pourront percevoir les municipalités et les commissions scolaires sur un territoire donné. Il n'est pas dans notre propos de traiter ici de l'impôt foncier en tant que tel[127]. Nous commençons notre étude par la **Loi sur l'évaluation foncière**[128] afin de dégager le statut fiscal des boisés urbains.

D'une façon générale, on peut dire que l'objectif de la loi est d'évaluer le plus rigoureusement possible les immeubles afin de définir d'une façon équitable l'assiette de l'impôt[129]. Toutefois la loi prévoit expressément des dérogations à l'égard de certains immeubles en vue de les soustraire aux conséquences fiscales qu'entraîne la mécanique du marché foncier.

La loi comporte donc un objectif général et des objectifs dérogatoires particuliers.

Objectif général

La loi a pour objectif général que tous les immeubles soient évalués à leur valeur réelle; l'article 8 prévoit en effet que:

Art. 8 « Sauf dispositions contraires de la présente loi, tous les immeubles doivent être inscrits au rôle et ils doivent l'être à leur valeur réelle. (...) »

NOTES

* Voir cependant les nouveaux amendements introduit depuis la rédaction de ce texte par la **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52 et la **Loi modifiant le Code municipal**, L.Q. 1977, c. 52 ainsi que nos commentaires dans l'Avis au lecteur au début de cet ouvrage.

125 Cependant, la procédure traditionnelle d'adoption des règlements de zonage ne nous semble pas pouvoir répondre aux préoccupations nouvelles de conservation historique ou naturelle. Ces objectifs ne concernent pas uniquement les propriétaires et souvent leur importance déborde le cadre géographique d'une zone ou d'un secteur de zone. Toute cette procédure serait à repenser.

126 L.Q. 1971, c. 50 et mod. On peut mentionner aussi que la **Loi sur les biens culturels**, L.Q. 1972, c. 19, art. 33 stipule qu'un « bien culturel immobilier classé qui n'est pas exploité à des fins commerciales peut être exempté de taxe foncière... » jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur inscrite au rôle d'évaluation de la municipalité où il est situé ». Pour plus de développements voir **Infra** section 2.4.2.

127 Pour un bref historique de cette institution voir: **Rapport de la Commission Royale d'enquête sur la fiscalité** (Rapport Bélanger) Québec, Imprimeur de la Reine, 1965, chap. XII, p. 289 et ss.

128 **Loi sur l'évaluation foncière**, L.Q. 1971, c. 50, mod. par 1972, c. 46; 1973, c. 31 et L.Q. 1975, c. 68.

129 La loi s'applique dans toutes les municipalités du Québec, voir art. 118 de la loi.

La notion de valeur réelle n'est pas précisée dans la loi et c'est la jurisprudence qui a, au cours des ans, dégagé sa signification:

« Par « valeur réelle », on a toujours entendu la valeur vénale, c'est-à-dire celle représentée par le cours du marché; c'est la valeur commerciale sur le marché libre à l'époque de la confection du rôle. Très souvent, on prétend qu'il s'agit de la valeur qu'un vendeur qui n'est pas obligé de vendre et qui n'est pas dépossédé malgré lui, mais qui désire vendre, obtiendra d'un acheteur qui n'est pas dans l'obligation d'acheter mais qui désire acheter. »[129]

On conviendra toutefois que cette définition reste quelque peu théorique et ne nous permet pas de saisir d'une façon exacte ce que signifie, dans un cas donné, ce concept de « valeur réelle ». La jurisprudence a donc admis qu'un certain nombre de méthodes puissent être utilisées par les évaluateurs afin de cerner la valeur réelle d'un immeuble[130].

En l'absence de disposition législative spéciale exemptant ou prévoyant un régime particulier d'évaluation[131], les boisés et espaces verts doivent, comme n'importe quels immeubles, être évalués à leur valeur réelle. Il ne saurait être question que des facteurs comme la grandeur du fonds par exemple amènent une dérogation à l'obligation d'évaluer l'immeuble à sa valeur réelle[132]. De même, on ne peut pas, en raison de l'opportunité qu'il y aurait de conserver des espaces naturels leur donner un traitement préférentiel qui ne serait pas prévu par la loi.

Les juges sont liés par la loi, comme le rappelle le Juge Montgomery:

« As a citizen, I may favour legislation that would promote the maintenance of wood-lands, marsh-lands, farmlands, parks, and even golf courses, in the vicinity of our great cities. (...) As a judge, I am obliged to interpret the law as it stands, and I find nothing to support plaintiff's claim to preferential treatment. »[134]

Il n'est pas besoin de dire que, compte tenu de la structure du marché foncier, les espaces vacants qui ne sont pas visés par une interdiction ou une servitude seront évalués en tenant compte du fait qu'ils sont susceptibles d'être vendus à un prix qui tiendrait compte de l'avantage qu'il y aurait à les développer pour un éventuel acheteur.

L'un des principes fondamentaux en matière d'évaluation foncière est celui de l'« utilisation optimale » définie comme l'utilisation qui semble la plus apte à produire le meilleur rendement net pendant une période donnée[135].

C'est donc à partir de l'évaluation de la valeur de l'utilisation optimale, non à partir de la valeur esthétique, qu'on fixe la valeur du lot.

Objectifs particuliers

Certaines portions de l'espace doivent être consacrées à des fonctions qui n'ont pas la même rentabilité que les fonctions du marché libre et qui seraient compromises si les portions d'espace concernées étaient évaluées sans tenir compte de leur situation particulière. Telles sont les raisons qui expliquent que le législateur ait prévu des dérogations dans l'évaluation et dans la taxation foncière de certaines parcelles.

Ces dispositions dérogatoires à la règle de la valeur réelle ont pour objectif de corriger les effets de l'application de celle-ci. Il s'agit donc d'objectifs de protection.

Les interventions qui entendent mettre en oeuvre ces objectifs de protection sont, en ce qui regarde les boisés, de trois ordres:

— L'exemption d'évaluation

— La limite de l'imposition

— La taxation différée

L'exemption d'évaluation

L'article 15 de la **Loi sur l'évaluation foncière** prévoit que certains immeubles dont un organisme public est propriétaire, administrateur ou gestionnaire ne sont pas portés au rôle. C'est le cas *inter alia* des forêts, parcs, immeubles historiques non utilisés à des fins commerciales, jardins botaniques ou zoologiques, etc.

Une corporation municipale qui est propriétaire de semblables immeubles peut toutefois décider de les faire porter au rôle.

NOTES

130 Réginald Savoie et André Tremblay, **Précis de droit municipal**, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973 à la p. 147. Ces auteurs tirent cette synthèse des grands arrêts ayant dégagé la notion du « willing buyer » et du « willing seller » sanctionnée par le Conseil privé dans **Sun Life Assurance Co of Canada v. Cité de Montréal**, (1952) 2 D.L.R. 81 et par notre Cour d'appel dans **Compagnie d'approvisionnement d'eau v. La Ville de Montmagny**, (1915) 24 B.R. 416. Lors de son adoption, la **Loi sur l'évaluation foncière** contenait une définition de « valeur marchande » qui fut par la suite rayée de la loi. Voir à ce sujet Charles R. Schmidt, « Le concept de valeur réelle en évaluation foncière », (1974) 20 **McGill L.J.** 587 à la p. 588. De façon générale voir: Ministère des affaires municipales, direction générale de l'évaluation, **Principes et concepts généraux en évaluation foncière**, Ed. de rôdage, Québec, Éditeur officiel du Québec 1974, no 1.1.

131 Globalement, il s'agit de (a) la méthode de comparaison, (b) la méthode de la valeur économique, (c) la méthode de la valeur de remplacement. La méthode de comparaison tiendra compte du prix d'une vente récente de l'immeuble lui-même consentie librement [**La cité de Longueuil v. Canadian Pratt Whitney Aircraft Co Ltd**, (1965) B.R. 337]; des ventes récentes de propriétés identiques consenties librement dans le voisinage et sur un marché semblable, et des ventes récentes de propriétés comparables consenties librement. La méthode de la valeur économique se base sur les revenus de l'immeuble qui, dans certains cas, sera celle la plus susceptible d'influencer un acheteur [**Pigeon Hole Parking Limited v. Cité de Dorval**, (1969) B.R. 936; **Perras Street Investment Ltd v. Ville de St-Michel**, (1969) R.L. 82]. La méthode de la valeur de remplacement, tout comme celle qui précède, n'est utilisée que lorsque la vente de l'immeuble ne permet pas d'évaluer la valeur de l'immeuble ou qu'il n'y a pas eu de vente ou ne peut y en avoir. Sur ces deux derniers facteurs voir **Guy Towers Inc. v. Cité de Montréal**, (1968) B.R. 277.

132 Par exemple, l'article 33 de la **Loi sur les biens culturels**, L.Q. 1972, c. 19, art. 33, en vertu duquel est édicté le « **Règlement concernant la réduction de la valeur inscrite au rôle d'évaluation pour un bien culturel immobilier classé** », A.G. 3820-72, 20 déc. 1972, G.O.Q., 10 janv. 1973, p. 26.

133 **Canadair Limited v. La Ville de St-Laurent**, (1970) R.L. 558.

134 Juge Montgomery, dans **The Royal Montreal Golf Club v. Corporation de la municipalité de la paroisse de Saint-Raphael de l'île Bizard**, (1964) B.R. 223, à la p. 229.

135 **Principes et concepts généraux en évaluation foncière, op. cit.**, pp. 3-9-10.

Étant donné que la plupart de ces immeubles sont de toute façon exemptés de taxe foncière[136], le fait de ne pas les évaluer répond plus à un souci de ne pas gaspiller inutilement de l'énergie qu'à un souci de préservation.

La limite de l'imposition

Parmi les limites à l'imposition foncière que la loi prévoit au bénéfice de certains immeubles, il y a lieu de distinguer les exemptions totales de taxes foncières et les exemptions partielles.

a - Exemptions totales de taxes foncières

Au nombre des immeubles ainsi exemptés, on retrouve « ceux qui appartiennent aux sociétés d'agriculture et d'horticulture et qui sont spécialement employés par ces sociétés pour fins d'exposition »[137] les immeubles servant au culte, ceux d'une institution religieuse, les établissements universitaires et « ceux à l'usage du public, utilisés sans but lucratif et uniquement à des fins culturelles, scientifiques, récréatives ou sociales, par des institutions reconnues par la Commission [municipale] comme remplissant les conditions du présent paragraphe dans l'intérêt du bien commun »[138].

Toutefois, ces immeubles peuvent être assujettis au paiement d'une compensation qui sera imposée selon leur valeur par le Conseil municipal. Ce taux peut différer selon les genres d'immeubles et la loi fixe une limite qui varie selon le genre des immeubles[139]. Une telle compensation remplace toute compensation imposée par une loi générale ou spéciale.

C'est aux municipalités, en fin de compte, qu'il revient d'appliquer ou non ces exemptions prévues par la loi. Dans les faits, ces exemptions totales ont donc une grande similitude avec les exemptions partielles en ce sens que le propriétaire doit payer un certain montant à la municipalité dans les deux cas.

b - Exemptions partielles de taxes foncières

L'article 21 de la **Loi sur l'évaluation foncière** prévoit que le total des taxes foncières municipales sur une ferme ou un boisé y compris les maisons et autres bâtiments qui s'y trouvent et qui sont destinés à son exploitation ne doit pas dépasser annuellement 1% de leur valeur imposable, laquelle, quant au terrain, ne peut excéder cent cinquante dollars l'acre[140].

De plus, le Ministre de l'Agriculture rembourse au propriétaire ou à l'occupant d'une ferme 35% du montant des taxes scolaires imposées sur l'immeuble et 40% des taxes foncières scolaires et municipales si l'occupant est un producteur agricole au sens de la **Loi des producteurs agricoles**[141].

Ces exemptions s'appliquent aux « fermes » et aux « boisés ». Il y a lieu de préciser ce qu'on entend par ces notions.

- La notion de « ferme »

L'article 1(e) de la loi définit le mot « ferme » comme suit:

« immeuble exploité bona fide:
i) à des fins d'agriculture ou d'horticulture, en serre ou en plein air;

ii) à des fins d'aviculture, d'apiculture ou d'élevage des animaux, domestiques ou autres;

iii) comme verger ou érablière. »

Cette définition constitue l'étape la plus récente d'une évolution législative qui date du début du siècle. Depuis 1903[142] le législateur réserve aux terres agricoles un traitement spécial qui ne fut pas sans susciter des conflits que les tribunaux ont été appelés à solutionner[143].

C'est en interprétant l'article 523 de la **Loi des cités et villes**[144] que les tribunaux ont tenté de préciser le

NOTES

136 Voir à ce sujet l'article 18 de la loi. Sur les exemptions de taxes des propriétés foncières des gouvernements autres que municipaux, voir: Feldman Lionel D. Consulting Ltd, **Inventaire analytique de la législation sur les exemptions à l'impôt foncier au Canada**, préparé pour la Conférence des ministres des affaires municipales en coopération avec le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, Toronto, 15 mars 1973. De toute façon, en vertu de l'article 125 de **l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique**, aucune terre du gouvernement fédéral (ou de celui d'une province) ne peut être assujettie à la taxation.

137 Art. 18(11) de la loi.

138 Art. 18(10).

139 Voir art. 18(1).

140 Cet article 21 a été modifié par le projet de loi 254, sanctionné le 19 décembre 1975 (art. 9) afin de faire disparaître « certaines ambiguités d'interprétation ». Voir notes explicatives du projet à la page 2a. Notons de plus que le Rapport Bélanger (précité note 127) recommandait qu'une « semi-exemption de l'impôt foncier devrait être accordée sur les terres et les bâtiments de ferme des cultivateurs » (à la page 314, recommandation XII-21). De plus, l'article 21 suspend l'application de l'article 523 de la **Loi des cités et villes**. Voir note 144, **infra**.

141 L.Q. 1972, c. 37, art. 1(j).

142 Pour un exposé de l'évolution de cette législation jusqu'en 1965, voir les commentaires du juge Héon, dans **Cousineau v. La Cité de Chomedey**, (1965) R.L. 162.

143 Les opinions des juges majoritaires et du juge Brossard, dissident, dans **Mont Bruno Association Limited v. Ville de St-Bruno de Montarville**, (1969) B.R. 16 résument bien les argumentations mises de l'avant par les tenants de chacune des deux interprétations de l'article 523 de la **Loi des cités et villes**. Le tout fut finalement tranché par la Cour suprême dans le sens de la décision de la Cour d'appel, (1971) R.C.S. 623.

144 L'article 523 (remplacé par l'article 21 de la **Loi sur l'évaluation foncière**) se lit de la façon suivante:

523. « Toute terre en culture ou affermée, ou servant au pâturage des animaux, de même que toute terre non défrichée ou terre à bois dans les limites de la municipalité, est taxée à un montant n'excédant pas un pour cent de l'évaluation municipale, comprenant toutes les taxes, tant générales que spéciales.

Telle terre ne peut être évaluée à plus de cent dollars l'arpent si elle a une superficie de quinze arpents ou plus. Cette évaluation comprend la maison qui sert à l'habitation du cultivateur et dont la valeur n'excède pas dix mille dollars, ainsi que les granges, écuries et autres bâtiments servant à l'exploitation de ladite terre. Si la valeur de cette maison excède dix mille dollars, elle n'est comprise dans l'évaluation de la terre que jusqu'à concurrence de cette somme et le surplus, évalué séparément, est sujet à la taxe mentionnée au premier alinéa du présent article.

Le conseil peut faire ajouter sur le rôle d'évaluation, en tout temps, par les estimateurs en office, sur estimation par eux faite, toute partie de telle terre qui en a été détachée comme lot à bâtir et est devenue ainsi sujette à la taxe après la clôture du rôle d'évaluation et exiger la taxe comme sur tous les autres terrains entrés au rôle.

Les dispositions ci-dessus du présent article cessent de s'appliquer à ces terres et constructions dès qu'elles font l'objet d'une transaction ayant pour effet d'en transférer la propriété à une personne, société ou corporation qui les ont acquises pour fins de lotissement, de développement domiciliaire, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières quelconques. »

contenu des textes législatifs qui réservent un traitement préférentiel aux terres agricoles et aux boisés. La Cour suprême a opté en cette matière pour une interprétation littérale[145]. Il y a donc lieu de penser que c'est cette interprétation qui devrait prévaloir à l'avenir.

Par conséquent, la qualité du propriétaire de l'immeuble ne devrait pas entrer en ligne de compte[146] mais le seul test serait celui des fins auxquelles est exploité l'immeuble. Il en résulte qu'une terre inexploitée et gardée uniquement pour des fins de spéculation ne pourrait pas bénéficier de l'exemption[147].

- La notion de « boisé »

L'article 1(m) de la loi définit « boisé » comme suit:

« immeuble exploité ou destiné à être exploité bona fide à des fins forestières de nature domestique, industrielle ou commerciale. »

Il s'agit d'une définition très large. Elle semble toutefois se limiter aux immeubles qui peuvent servir à l'exploitation des produits de la forêt, ce qui impliquerait que la définition ne couvrirait pas les immeubles exploités à des fins récréatives par exemple[148]. Quant aux immeubles qui font l'objet de spéculation, il semble clair que la loi leur refuse le statut de « boisé » à cause des mots « exploité ou destiné à être exploité *bona fide* »[149].

Malgré le fait que la loi apparaisse plus claire que les dispositions anciennes, son application à des cas particuliers reste encore une source d'incertitudes. Savoie et Tremblay vont même jusqu'à prétendre:

« Il est évident toutefois que ces dispositions concernant la taxation préférentielle des terrains, des fermes et boisés vont créer, en pratique, de nombreux problèmes qui seront finalement réglés par les tribunaux. »[150]

Retenons tout de même que le statut préférentiel des boisés n'est pas absolu, qu'il est conditionné par certaines exigences auxquelles ne répondent pas tous les terrains qu'on voudrait protéger.

Durée de l'exemption

L'article 21 cesse de s'appliquer aux fermes et boisés « dès que la propriété en est transférée à une personne, société ou corporation qui les a acquis pour fins de lotissement, de développement résidentiel, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières quelconques ».

En ce qui regarde les terrains de golf d'une superficie de cinquante acres ou plus, il sont exempts de toute taxe foncière pour la partie de la valeur portée au rôle qui excède cinq cent dollars[151] l'acre jusqu'à ce qu'ils cessent d'être utilisés comme terrain de golf.

c - Le mécanisme de taxation différée

Les terrains de golf sont soumis à un régime de taxation différée en vertu de l'article 22 de la loi.

Cette méthode de taxation différée était suggérée par le rapport Bélanger[152] pour s'appliquer aux terres agricoles adjacentes aux centres urbains. Le législateur n'a pas cru bon à ce jour d'appliquer cette méthode aux terres agricoles mais il l'a appliquée aux terrains de golf.

Aussi, lorsque le terrain cesse d'être utilisé comme terrain de golf, les taxes représentant la différence entre celles qui, sans cette exemption, auraient été exigibles et celles qui ont été effectivement imposées deviennent exigibles pour les cinq années précédentes.

2.3.2 Les stimulants financiers

Les programmes de subvention que nous allons examiner procèdent de préoccupations qui ne por-

tent pas spécifiquement sur la protection des boisés bien que, par incidence, ils peuvent avoir une influence sur la protection ou la restauration des boisés.

2.3.2.1 Le fédéral

Deux lois fédérales contiennent des mesures financières pouvant avoir une incidence sur les boisés:

— La **Loi nationale sur l'habitation**

— La **Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer**

La **Loi nationale sur l'habitation**[153] comporte trois programmes d'aide financière pouvant avoir une incidence sur les boisés:

— le programme d'amélioration des quartiers

— l'aide en vue de l'acquisition de terrains

— le programme « collectivité nouvelles»

NOTES

145 **Ville de St-Bruno de Montarville v. Mount Bruno Association Limited**, (1971) R.C.S. 623, juge Pigeon à la page 626:

« À notre avis, il faut ici s'en tenir à la règle fondamentale d'interprétation: rechercher le sens des mots dont le législateur s'est servi au lieu de spéculer sur ses intentions. »

146 La jurisprudence antérieure avait écarté ce critère dans l'interprétation des exemptions conférées par l'ancien texte de loi. Voi **Dame Beique v. La Ville de Boucherville** (1970) C.S. 619; **De Gaspé Beaubien v. La Municipalité de la paroisse de Notre-Dame de l'île Perrôt** (1970) R.L. 52; **Cousineau v. La Cité de Chomedey**, (1965) R.L. 162.

147 **Industrial Glass v. Cité de La Salle**, (1969) B.R. 231. Cette opinion est partagée par André Tremblay et Réginald Savoie, **Précis de droit municipal**, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, à la p. 173.

148 Tremblay et Savoie, **op. cit.**, expriment toutefois une opinion contraire, p. 172.

149 L'arrêt **Industrial Glass Co Ltd v. Cité de La Salle**, (précité note 147) avait déjà posé ce principe.

* Voir sur ce point le nouvel article 521a introduit par **la Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52, art. 16.

150 Tremblay et Savoie, **op. cit.**, p. 173.

151 La loi prévoit qu'un terrain de golf ainsi que les constructions qui s'y trouvent doivent être portés au rôle à la valeur réelle mais sans égard aux améliorations apportées au parcours.

152 **Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité**, précité (note 127), à la p. 316:

> *« Nous sommes d'avis qu'il faudrait tenir compte de la double vocation inhérente à la situation de ces terres. Il paraît juste envers les cultivateurs eux-mêmes qu'une terre, dont la valeur réelle s'accroît considérablement à cause de l'expansion du milieu avoisinant, ne soit pas évaluée simplement comme bien-fonds agricole lorsqu'une autre destination tend à remplacer la fonction agricole de la terre ».*

Le rapport Bélanger n'avait pas pour objet de promouvoir le maintien du stock de terres agricoles. Il reste que l'on peut se demander si l'effet d'une telle mesure n'est pas justement de réduire l'incitation à transférer un fonds jouissant d'un traitement fiscal préférentiel à un état où il serait taxé plus lourdement et ce, rétroactivement.

153 S.R.C. 1970, c. N-10, amendé par 1973 c. 18; bill C-46, 25 mars 1975 et bill C-77, 19 décembre 1975.

Le programme d'amélioration de quartiers

La Société centrale d'hypothèque et de logement (S.C.H.L.) peut, en vertu de l'article 27.1[154] verser des contributions et consentir des prêts à des municipalités d'une province en vue « d'accroître l'agrément de certains quartiers et d'améliorer les conditions de vie et de logement de leurs résidents »[155]. Cette aide ne peut être versée que selon les modalités prévues par la loi et les règlements et dans le cadre des accords intervenus avec une province[156]. Cette aide peut servir à financer une partie des coûts encourus pour l'acquisition ou le dégagement de terrains en vue de fournir un espace libre ou des installations collectives, ou l'acquisition et l'amélioration d'installations récréatives ou sociales dans le quartier choisi[157].

De plus, en dehors des quartiers choisis[158], des contributions peuvent être versées par la S.C.H.L. pour l'acquisition et la démolition d'immeubles résidentiels si de tels immeubles ne satisfont pas aux normes minimales[159] et sont utilisés à une fin incompatible avec les caractéristiques générales de la zone où ils sont situés lorsque ces terrains serviront, après leur dégagement, à l'aménagement, entre autre, d'équipement récréatif ou social.

L'aide à l'acquisition de terrains

Selon l'article 42 de la L.N.H., « la S.C.H.L. peut consentir un prêt à une province, une municipalité ou un office de logement public en vue de faciliter l'acquisition et l'équipement de terrains à des fins d'habitation ou à toute fin y afférente ».

Notons ici qu'il s'agit de prêts ayant pour objet principal l'acquisition de terrains à des fins d'habitation. L'acquisition de terrains à des fins récréatives n'est couverte par cette disposition que dans la mesure où il s'agit d'un accessoire à un projet d'habitation[160].

Le programme « collectivités nouvelles »

Ce programme[161] permet à la S.C.H.L. d'entreprendre, conjointement avec une province un projet qui peut consister *inter alia*, en l'acquisition de terrains en vue d'établir une collectivité nouvelle, y compris les terrains devant servir à des espaces libres publics aménagés dans la collectivité nouvelle, l'entourant ou la séparant de toute autre collectivité.

Ce programme s'applique lorsqu'un accord a été conclu avec la province. Un tel accord n'est conclu que si la province dévoile ses plans concernant le développement urbain et que si la S.C.H.L. juge ces plans satisfaisants.

La part de la S.C.H.L. dans les profits et pertes au titre d'un tel accord ne doit pas excéder 75% du montant total des coûts en capital, des profits ou des pertes afférentes au projet entrepris en application de l'accord.

Dans le cadre de la **Loi sur le déplacement des lignes et croisements de chemins de fer**[162], on trouve certaines possibilités de financement pour des projets d'aménagement à la condition que des lignes de chemin de fer soient concernées.

L'initiative revient aux municipalités et au gouvernement provincial à qui il incombe d'entreprendre des démarches en vue de confectionner un plan d'aménagement de transport et demander à la Commission canadienne des transports d'ordonner les modifications aux lignes[163]. Cette Commission peut de plus recommander au gouvernement fédéral de verser des subventions pour aider à la réalisation du plan. Le Ministère des Transports et le Ministère d'État aux Affaires Urbaines peuvent de plus aider à la préparation du plan de transport au moyen de subventions[164]. C'est le Ministère des Travaux Publics qui achète les terrains libérés par le déplacement des lignes et il a ensuite discrétion pour en disposer[165].

On constate que la loi accorde une discrétion très grande aux organismes fédéraux subventionnaires et que c'est par incidence que l'on peut arriver à protéger les boisés au moyen de cette loi.

2.3.2.2 Le provincial

Trois lois provinciales sont à retenir:

— La **Loi de la Société d'habitation du Québec**[166]

— La **Loi des terres et forêts**[167]

— La **Loi sur les biens culturels**[168]

Dans le cadre des dispositions relatives à la mise en application des programmes de rénovation prévus par la **Loi de la Société d'habitation du Québec**[169] il est stipulé que la S.H.Q. peut avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil:

a) « accorder des subventions pour des études et recherches et la préparation de programmes de rénovation »[170];

b) « consentir des prêts aux municipalités, leur accorder des subventions pour la réalisation d'un programme de rénovation... »[171].

Dans la mesure où un plan de rénovation pourrait nécessiter l'aménagement d'espaces libres, il n'est pas impossible de penser qu'une aide financière puisse être obtenue à des fins d'aménagements paysagers.

NOTES

154 **Id.**

155 **Id**, art. 27.1

156 Sur ce point il faut noter l'importance de la **Loi du Ministère des Affaires intergouvernementales**, L.Q. 1974, c. 15, art. 20 qui interdit la signature d'ententes entre les municipalités du Québec et le gouvernement fédéral sans l'accord de la province.

157 **Loi nationale sur l'habitation**, art. 27.2 a) (ii) et (IV).

158 Les quartiers sont choisis à l'aide de critères établis par la S.C.H.L. Art. 27.1 (2) a).

159 Il s'agit de normes minimales énoncées dans un accord entre le fédéral et le provincial.

160 La durée du prêt est de 50 ans lorsqu'on s'en sert pour acquérir un terrain devant ensuite être loué à des fins d'habitation, ou à toutes fins connexes. Elle est de 25 ans dans tous les autres cas. Les taux d'intérêt sur de tels prêts sont préférentiels. Pour un exposé historique de ce programme voir Roland G. Cooper, « Terrains et collectivités nouvelles » in **Living Places — Cadres de vie**, vol. 9, no 3, 1973, Ottawa, S.C.H.L., à la p. 33.

161 Article 45.1

162 1974, 23 Eliz. II, c. 12.

163 **Id.**, art. 6(1).

164 **Id.**, art. 3(5)a) et b).

165 **Id.**, art. 7 et 9.

166 S.Q. 1966-67, c. 55.

167 S.R.Q. 1964, c. 92, mod. L.Q. 1974, c. 28.

168 L.Q. 1972, c. 19.

169 **Loc. cit.**, art. 44 à 50.

170 **Id.**, art. 49a).

171 **Id.**, art. 49c).

La **Loi des terres et forêts**[172] concerne avant tout la gestion des boisés situés sur les terres publiques. Toutefois, un certain nombre de dispositions visent à favoriser le développement des boisés privés ou l'acquisition de tels boisés par les municipalités et autres corps publics. Ainsi, l'article 169 de la loi permet au lieutenant-gouverneur en conseil d'édicter des règlements concernant:

« a) la distribution de plants ou de semences forestières et le prêt de machinerie;

b) l'encouragement à donner sous forme de primes en argent pour les travaux de reboisement et d'entretien des plantations;

c) les conditions que les personnes qui demandent ces primes doivent remplir;

d) le mode d'exécution des travaux de reboisement, la conservation des plantations ainsi que la coupe ou autres travaux sylvicoles. »[173]

De plus, l'article 168 favorise l'acquisition de terrains en vue du reboisement en édictant:

« Il est loisible au lieutenant-gouverneur en conseil d'autoriser des corps publics et des municipalités à acquérir des terrains pour en former des forêts particulières ou urbaines et à y exécuter des travaux de reboisement, pourvu que les propriétés ainsi acquises et améliorées soient aménagées pour en assurer la conservation. »[174]

Enfin, dans la mesure où un « bien culturel », un site naturel ou historique[175] peuvent inclure des espaces boisés, on note que la **Loi sur les biens culturels**[176] autorise le Ministre des Affaires Culturelles à fournir des aides financières dans le but d'assurer la conservation ou la mise en valeur de ces biens ou sites[177].

2.3.2.3 Le municipal

Les municipalités possèdent certains pouvoirs susceptibles de servir au financement de projets concernant la protection des boisés. Ainsi, l'article 26(2) de la **Loi des cités et villes**[178] permet aux municipalités de confier à un organisme sans but lucratif l'aide à l'organisation de lieux publics de sports ou de récréation, ou de s'occuper elle-même de ces activités ou encore de subventionner des organismes ou institutions voués à la poursuite de telles fins.

Les municipalités peuvent adopter des règlements pour aider, pour tous les moyens jugés convenables, à l'horticulture, aux arts et aux sciences dans la mucipalité, et ce en vertu des pouvoirs conférés à l'article 473(9) L.C.V.[179].

Ces pouvoirs supposent évidemment que les municipalités possèdent les deniers nécessaires à la poursuite d'une politique de subventions.

2.4 Mesures de protection des sites historiques et naturels

Certains sites, en raison de leur signification historique ou de leurs qualités esthétiques ou naturelles, font l'objet d'une réglementation particulière tendant à les protéger contre certains périls. Bien que cette réglementation ne porte pas sur les boisés, il nous est apparu intéressant d'en présenter un aperçu, d'abord, parce que des arbres et des boisés peuvent de façon incidente être concernés et, en deuxième lieu, parce que les mécanismes utilisés pour assurer la protection des sites historiques ou naturels relèvent d'une conception nouvelle du rôle du droit et de l'État dans la protection de certains biens.

Les trois niveaux de gouvernement détiennent des pouvoirs en la matière mais il faut souligner certaines différences d'approche entre le fédéral et le provincial, différences manifestées surtout dans la

conception des relations entre l'État et les propriétaires privés de tels biens ou sites. De façon générale, le fédéral évite d'imposer de fortes contraintes au propriétaire privé: ses interventions prennent plutôt la forme d'achat de biens ou de négociation de participation à leur conservation. Le provincial se montre plus exigeant à l'égard du propriétaire privé. Il peut limiter ses droits d'usage et d'aliénation et même ajouter à ses obligations. Le gouvernement peut aussi recourir à des procédures d'achat ou d'aide financière mais l'accent semble être mis sur le recours à des mécanismes autoritaires moins couteux.

2.4.1 Le fédéral

L'intervention fédérale se fait principalement par l'intermédiaire de la **Loi établissant la Commission des lieux et monuments historiques du Canada**[180].

La **Loi établissant la Commission des lieux et monuments historiques du Canada** crée la C.L.M.H. et définit ses pouvoirs ainsi que ceux du Ministre des Affaires indiennes et du Nord. Cette loi a pour objet les lieux, monuments, bâtiments et endroits historiques et elle pourrait concerner des boisés urbains dans la mesure où ils constituent ou font partie de lieux ou endroits historiques[181]. Cette loi poursuit des objectifs de protection et de conservation et confère au Ministre le pouvoir entre autres, de:

« Art. 3 (...)
a) au moyen de plaques ou autres signes, ou d'une autre manière appropriée, marquer ou autrement commémorer des endroits historiques;

b) conclure des conventions avec toutes personnes aux fins de marquer ou de commémorer des endroits historiques, en vertu de la présente loi, ainsi

NOTES

172 **Loc. cit.**

173 **Id.**, art. 169.

174 **Id.**, art. 168.

175 Voir la section 2.4.2 consacrée à la **Loi sur les biens culturels**.

176 L.Q. 1972, c. 19.

177 **Id.**, art. 51.

178 **Loc. cit.**

179 **Id.**

180 S.R.C. 1970, c. H-6.

181 **Loc. cit.**, art. 3(a).

que pour le soin et la conservation de tous endroits ainsi marqués ou commémorés;

c) avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des musées historiques;

d) avec l'approbation du conseil du Trésor, acquérir pour le compte de Sa Majesté du chef du Canada, tous endroits historiques, ou terrains destinés à des musées historiques, ou tout intérêt y afférent, par achat, par bail ou d'autre façon; et

e) pourvoir à l'administration, la conservation et l'entretien de tous endroits historiques acquis ou musées historiques établis selon la présente loi. »

Le Ministre est assisté par la Commission des lieux et monuments historiques[182].

Il n'y a pas, sur le territoire de la C.U.M., de parc historique national, contrairement au cas de la Communauté urbaine de Québec[183].

2.4.2 Le provincial

Au niveau provincial, c'est le Ministère des Affaires culturelles qui, en vertu de la **Loi sur les biens culturels**[184], joue le rôle le plus important en matière de protection des sites historiques ou naturels[185]. Comme cette loi représente un effort original en vue d'assurer la protection de certains biens, il nous paraît important de l'étudier en détail en distinguant les points suivants: objectifs, nature des interventions, procédures, représentations des citoyens, effets.

Objectifs

Cette loi vise à protéger les « biens culturels » (oeuvres d'art, biens, monuments ou sites historiques, bien ou sites archéologiques); et les arrondissements historiques ou naturels. Un arrondissement historique comprend un territoire, une municipalité ou une partie d'une municipalité désigné comme tel en raison de la concentration de monuments ou de sites historiques qu'on y trouve. Un arrondissement naturel est un territoire, une municipalité ou une partie d'une municipalité désigné comme tel en raison de l'intérêt esthétique, légendaire ou pittoresque que présente son harmonie naturelle[186].

La loi ne contient pas de dispositions se rapportant directement aux boisés urbains mais certaines d'entre elles peuvent avoir un effet à leur égard. En premier lieu, ce sont les arrondissements naturels qui se rapprochent le plus de nos préoccupations, car ils peuvent comprendre des boisés. Par contre, tous les espaces boisés ne sont pas éligibles à devenir des arrondissements naturels. En effet, les critères de désignation des arrondissements naturels sont assez sélectifs et assez particuliers. Sur l'Île de Montréal, peu d'espaces répondent à ces critères[187]. Ensuite, les arrondissements et les sites historiques peuvent comprendre des boisés, car ils peuvent inclure des terrains non bâtis[188]. Quant aux biens culturels, lorsqu'ils sont immobiliers, ils peuvent avoir été classés ou reconnus avec le terrain sur lequel ils se trouvent et il se peut que certains de ces terrains soient boisés. En outre, la loi prévoit une aire de protection à l'intérieur d'un périmètre de 500 pieds d'un monument historique ou d'un site archéologique classé[189]. Cette aire de protection pourrait donc constituer une garantie supplémentaire de protection des arbres ou boisés.

Nature des interventions

La loi crée des modes d'intervention qui relèvent d'un droit nouveau. Ce sont la reconnaissance et le classement des biens culturels ainsi que la déclaration d'arrondissement historique ou naturel.

Pour avoir une idée de l'utilisation effective de ces mesures, nous avons voulu vérifier la liste des biens

culturels reconnus et classés mentionnée à l'article 14 de la loi: cet article prévoit qu'une liste trimestrielle des biens culturels reconnus et classés doit être publiée dans la **Gazette officielle du Québec** ainsi qu'une liste annuelle refondue des immeubles reconnus ou classés. Nous n'avons pas trouvé pareille liste dans la G.O.Q. Nous avons cependant pu re-

NOTES

182 **Id.**, art. 4 et suiv.

183 Parcs des champs de bataille, parc Cartier Brébeuf, Murs et portes de Québec, parc de l'Artillerie. Par ailleurs, avec la **Loi sur la vente de réserves militaires**, S.C. 1907-08, c. 51, le Fédéral s'est départi au profit de Montréal de deux terrains qu'il aurait pu utiliser comme à Québec. Il s'agit de l'Île Ste-Hélène et du parc Lafontaine.

184 L.Q. 1972, c. 19. Pour l'étude de cette loi, outre les documents gouvernementaux mentionnés dans le texte, nous avons consulté quelques articles de revues et de journaux, notamment: Ann Chouinard, « La législation en matière de biens culturels en droit français et en droit québécois », (1975) 16 **C. de D.** 431; « La loi sur les biens culturels », in **Lois récentes**, vol. 3 p. 37-38; Cyrille Felteau, « La protection des biens culturels », série de 3 articles parus dans **La Presse**, les 8-9-10 janvier 1975; Alain Duhamel, « Rencontre avec M. Georges-Émile Lapalme, président de la Commission des biens culturels », 2 articles parus dans **Le jours**, les 5 et 6 novembre 1975; Alain Duhamel, « L'avis d'intention pourrait être sans effet », **Le Jour**, 20 novembre 1975; Jacques Benoit, « Le couvent des Soeurs Grises, « Sauvons Montréal » se dit enchanté de la décision du ministre J.P. L'Allier », **La Presse**, 22 janvier 1976; Jacques Benoit, « L'Allier proposera une toute nouvelle politique de mise en valeur du patrimoine », **La Presse**, 3 mars 1976.

185 Les propositions du Livre vert, **Pour l'évolution de la politique culturelle**, Québec, Éditeur officiel du Québec, mai 1976, visent à confirmer et élargir ce rôle tout en accordant une plus grande considération au milieu urbain dans lequel il est exercé. Voir p. 100 ss.

* À propos de ce Livre vert, voir nos remarques au début de cet ouvrage, dans l'Avis au lecteur.

186 **Loc. cit.**, art. 1.

187 Bien qu'elle ne considère pas que la protection des espaces verts entre strictement dans son mandat, la Commission des biens culturels a depuis ses débuts préconisé le classement de certains grands domaines tels le domaine St-Sulpice, le parc Jeanne-Mance et les espaces verts de l'hôtel Dieu, du Séminaire de Philosophie des Sulpiciens et de Villa Maria. Elle s'attristait, dans son 3e rapport annuel de la disparition des espaces verts sur l'île Bizard. (Voir **infra**, note 195 et texte).

188 Tel est le cas pour l'Île d'Orléans qui comprend des espaces boisés. Cependant dans l'arrêt **Corporation du village de Beaulieu v. Brique Citadelle Ltée**, (1971) C.S. 181, le juge affirme, en *obiter*, qu'il n'y a rien dans la **Loi des monuments historiques**, S.R.Q. 1964, ch. 62, (l'ancêtre de la loi des biens culturels) qui fait défense d'abattre des arbres. Pourtant, l'article 21 de cette loi stipulait qu'aucune construction, réparation, transformation ou démolition d'immeubles ne peut être faite sans un permis approuvé par la Commission. Le juge semble donc considérer que cette loi ne va pas jusqu'à protéger les arbres de l'Île d'Orléans. (Voir cependant infra note 208). Signalons par ailleurs que Montréal ne compte qu'un arrondissement historique, le Vieux-Montréal, où les espaces boisés sont plus que rares.

189 Article 1(j). Il est curieux qu'on n'ait pas inclus dans cette définition des oeuvres d'art immobilières qui peuvent aussi être des biens culturels immobiliers classés. Littéralement parlant, on pourrait croire que l'aire de protection ne s'y applique pas.

constituer une liste à partir de divers documents[190]. Nous avons aussi consulté le règlement établissant la liste des arrondissements historiques[191] et la G.O.Q. pour établir une liste approximative des arrondissements historiques et naturels[192].

Les résultats de nos compilations sont les suivants: à la date du 11 août 1976, il n'y a encore qu'un seul arrondissement naturel, celui de Percé, pour lequel aucun règlement, hormis celui relatif à sa description territoriale, n'a été adopté.

Quant aux arrondissements historiques, il en existe 9, dont un sur l'Île de Montréal, le Vieux-Montréal. Il y a 4 sites archéologiques, à l'extérieur de Montréal.

Il existe, à cette date, environ 290 biens immobiliers classés ou reconnus, dont près d'une centaine l'ont été depuis l'adoption de la **Loi sur les biens culturels** en 1972. Sur ce nombre, nous en avons repéré 37 à Montréal et 6 en banlieue dont 2 à Ste-Geneviève, 1 à Sainte-Anne de Bellevue, 1 à Beaconsfield, 1 à Pointe-Claire et 1 à Pierrefonds. Le moins qu'on puisse dire, c'est que l'Île de Montréal ne souffre pas d'un excès de protection en cette matière.

Dans les trois rapports annuels soumis à date, la Commission des biens culturels déplore le peu de cas qui a été fait jusqu'ici des arrondissements naturels. Dans son premier rapport, la Commission propose « une liste non limitative de ce qui (lui) apparaît un ensemble à sauver à tout prix ». Cette liste comprend une cinquantaine de sites[193]. Dans son second rapport, la Commission souligne qu'aucune de ces recommandations n'a été suivie jusqu'alors. Ses remarques y sont encore plus pressantes et plus désespérées. La Commission réfère à des exemples étrangers (France et États-Unis). Elle émet aussi le voeu qu'à l'exemple des États-Unis, il soit fait une distinction entre des sites naturels accessibles au public et d'autres qui seraient entièrement fermés à l'homme pour en conserver le caractère naturel à l'état pur[194]. De toute façon, la Commission se plaint non seulement de l'insuffisance de ses moyens, mais aussi de la pénurie de personnel qu'il faudrait attacher à cette question.

Dans son 3e rapport annuel, la Commission consacre quelques pages aux espaces verts[195]. Elle souligne le fait que son intervention a souvent été sollicitée pour protéger les espaces verts dans les milieux urbains aussi bien que ruraux. Elle rappelle que ce n'est pas strictement son rôle, mais qu'elle utilise les pouvoirs que lui donne la loi en fonction de sa « mission générale de sauvegarde et de promotion de la qualité des cadres de vie du peuple du Québec en regard des valeurs historiques, esthétiques et naturelles... ». Le rapport mentionne les cas du domaine St-Sulpice et de la maison-mère des Soeurs Grises à Montréal pour lesquels la Commission a fait des recommandations spécifiques. Le cas de l'Île-Bizard est également soulevé. Mais les commentaires les plus importants sont compris dans les deux paragraphes suivants:

« Cet énorme problème des espaces verts demeure pratiquement en son entier. Pour une solution simplement partielle, il exigerait une armature technique considérable tant de la part du ministère ***que des municipalités concernées****.*

Pour l'instant, la Commission est continuellement aux prises avec des dénonciations qui lui viennent de toutes parts sans qu'elle puisse y répondre. Faudrait-il une ***législation spéciale*** *pour des ensembles aussi vastes que ceux déjà mentionnés dans la liste à laquelle elle vient de se référer? Ceci relève de l'autorité supérieure ».*[196]

Procédures

La procédure à suivre varie selon les cas. En principe, c'est le Ministre qui prend l'initiative des démar-

ches, la loi ne prévoyant aucune autre porte d'entrée. Mais les suggestions peuvent venir tout autant de la Commission des bien culturels que de la Direction du Patrimoine. La loi ne prévoit pas de possibilités pour des citoyens ou groupes de citoyens de présenter des requêtes afin d'obtenir la protection d'un bien culturel, d'un arrondissement historique ou naturel. Toutefois, un récent amendement à la **Loi des chés et villes** et au **Code municipal**[197] a pour effet d'accorder aux municipalités un pouvoir d'initiative en matière de protection des biens culturels et des arrondissements historiques ou naturels en leur permettant d'adresser au Ministre des Affaires culturelles une requête pour qu'un immeuble soit reconnu ou classé ou qu'un certain territoire soit déclaré arrondissement historique ou naturel[198].

Dans tous les cas de reconnaissance ou classement de biens culturels ou de déclaration d'arrondissement, le Ministre doit prendre l'avis de la Commission[199]. Un arrondissement historique ou naturel est

NOTES

190 Danielle Coulombe, **Liste des monuments historiques du Québec, classés ou reconnus**, en date du 31 mars 1975, texte polycopié, Service de l'Inventaire des biens culturels, Ministère des Affaires culturelles, Québec 1975; **Liste des monuments historiques reconnus ou classés de Québec et de Montréal**, brochure, Ministère des Affaires culturelles, Direction des Communications, (non datée mais distribuée au salon du camping 27 mars — 5 avril 1976).

191 A.C. 822, 23-04-65.

192 Nous nous sommes aussi inspiré des trois rapports annuels de la Commission des biens culturels et du rapport annuel du Ministère des Affaires culturelles pour 1973-74.

193 Sur cette liste, on trouve trois endroits dans la région de Montréal: la pointe des Mille Îles, sur l'Île Jésus, le Mont St-Bruno et le Mont St-Hilaire. Aucun de ces endroits n'est situé sur l'Île de Montréal. Par ailleurs, le Mont St-Hilaire est déjà en partie protégé en tant que parc et réserve écologique appartenant à l'université McGill et subventionné comme centre écologique par le Ministère des Terres et Forêts. D'autre part, le Mont St-Bruno est devenu un parc provincial en 1975-76 et a été déclaré réserve de chasse et de pêche récemment: A.C. 3785-75, 13 août 1975.

194 La Commission semble oublier qu'il existe au Québec une loi sur les réserves écologiques dont les objectifs rejoignent ses préoccupations quant au second type de site naturel à protéger.

* Voir aussi la nouvelle **Loi sur les parcs**, L.Q. 1977, c. 56.

195 Commission des biens culturels du Québec, **Troisième rapport annuel**, 1975, p. 165 à 169.

196 Commission des biens culturels du Québec, **Troisième rapport annuel**, 1975, p. 167 (c'est nous qui soulignons). En devenant, comme le propose le Livre vert, **op. cit.**, une Régie du patrimoine, la Commission des biens culturels serait seule compétente pour décider de la reconnaissance, du classement ou de tout autre statut des biens culturels. Le Livre vert propose également de mettre à la disposition d'une telle régie du patrimoine, toute l'expertise nécessaire afin qu'elle puisse accomplir sa tâche en toute indépendance.

197 L.Q. 1974, c. 46 modifiant l'article 426(1) de la **Loi des cités et villes** et l'article 392f) du **Code Municipal**.

198 Cet amendement permet aussi aux municipalités d'adopter un règlement pour interdire la démolition d'un immeuble en attendant la décision du ministre. Voir **infra**, 2.4.3.

199 Article 15 — reconnaissance; article 24 — classement; article 45 — déclaration.

déclaré par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre. La reconnaissance et le classement se font par une inscription au registre des biens culturels[200]. Cette procédure, en apparence simple, se complique par la nécessité d'aviser les propriétaires et de rendre ces décisions opposables aux tiers.

Une lecture attentive des articles 46, 47, 25, 26, 28, 29 et 16 nous incite à formuler quelques remarques sur la publicité des procédures de classement et des déclarations d'arrondissement. Dans le cas de la déclaration d'arrondissement comme dans celui du classement, la procédure comprend deux étapes entre lesquelles un délai a été fixé (30 jours pour la déclaration, 60 jours pour le classement)[201].

S'il s'agit d'une déclaration d'arrondissement, des avis sont prévus aux deux étapes et doivent être publiés dans la **Gazette officielle du Québec**, s'il s'agit d'un classement, l'obligation d'aviser est prévue aux deux étapes, mais seul l'avis final de classement doit être publié dans la G.O.Q. Pour une reconnaissance, il n'y a pas de publication dans la G.O.Q. En plus de la publication dans la G.O.Q., il doit y avoir, dans le cas d'une déclaration d'arrondissement, envoi d'un avis au greffier de la municipalité lors des deux étapes, mais aucun avis n'est envoyé à personne d'autre, pas même aux propriétaires concernés. Pour les biens classés ou reconnus, il n'y a pas avis au greffier de la municipalité, mais il y a avis au propriétaire et s'il s'agit d'un immeuble, copie est déposée au bureau d'enregistrement. Toutefois, il n'y a pas dépôt de l'avis d'intention au bureau d'enregistrement lors de la première étape du classement d'un immeuble. En outre, à la deuxième étape du classement, l'avis d'inscription, celui-ci est signifié en plus à tous les propriétaires d'immeubles situés dans l'aire de protection de l'immeuble classé et copie de chacun de ces avis est déposée au bureau d'enregistrement. Or, ceci présente une difficulté, dans la mesure où, selon l'article 29, le classement prend effet à compter de la signification de l'avis d'intention. Cette difficulté à déjà été soulevée en cour[202]. Signalons enfin que ce problème ne se pose pas pour les arrondissements puisqu'alors les mêmes modalités de publicité s'appliquent aux deux étapes.

Le schéma suivant résume les différentes phases de la procédure de publicité du classement et de la reconnaissance des biens culturels immobiliers ainsi que de la déclaration d'arrondissement historique ou naturel.

	1ère étape		2e étape	Effet
Arrondissement historique ou naturel	• Avis de recommandation au greffier municipal •Publication dans G.O.Q.	Délai: 30 jours	• Avis au greffier municipal •Publication dans G.O.Q.	À compter de la publication dans la G.O.Q. du 1e avis
Classement (immeuble)	• Avis d'intention au propriétaire	Délai: 60 jours	•Avis de classement au propriétaire •Publication dans G.O.Q. •Dépôt au bureau d'enregistrement •Signification aux propriétaires d'immeubles situés dans l'aire de protection et dépôt au bureau d'enregistrement	À compter de la signification de l'avis d'intention
Reconnaissance (immeuble)	• Avis au propriétaire • Dépôt de l'avis au bureau d'enregistrement			À compter du dépôt de l'avis au bureau d'enregistrement

Représentations des citoyens

Nous avons déjà mentionné qu'en principe, les citoyens ne pouvaient pas initier une procédure de reconnaissance, de classement, ou de déclaration d'arrondissement. Ils peuvent cependant, dans les deux derniers cas, faire des représentations auprès de la Commission[203] pendant les délais prévus entre les deux étapes. Toutefois, si, dans le cas d'un arrondissement, cette possibilité est offerte à « toutes les personnes intéressées », tel n'est pas le cas pour le classement: en effet, l'article 25 indique seulement le propriétaire du bien culturel comme personne pouvant faire des représentations auprès de la Commission. Pourquoi ce recours ne serait-il pas également ouvert aux propriétaires des immeubles voisins et même à tous autres citoyens intéressés?

Par ailleurs, ce recours nous semble assez aléatoire: la loi ne précise pas comment se font ces représentations, ni leur portée, ni la nécessité pour la Commission ou le Ministre d'en tenir compte. Des procédures du type audiences publiques seraient peut-être plus équitables[204].

Effets[205]

De façon générale, la loi a d'abord pour effet de « geler » les biens dans l'état où ils sont au moment de l'intervention du Ministre. Dans le cas des arrondissements, aucune construction, réparation, trans-

NOTES

200 Articles 11, 12, 16, 26, 45.

201 Il n'y a qu'une seule étape pour la reconnaissance.

202 Voir article de A. Duhamel dans **Le Jour**, 20 novembre 1975, « L'avis d'intention pourrait être sans effet ». Il s'agit de la construction d'une épicerie à moins de 15 pieds d'une maison pour laquelle avait été signifié un avis d'intention. Or, les propriétaires des immeubles situés dans l'aire de protection n'en avaient pas été avisés à l'époque où ils ont commencé la construction, et lorsque le classement a été fait, il était trop tard. Dans un autre cas, non rapporté, **T.P. Mambretti v. F.J. Fleming**, C.S. Mtl. no 05-015, 188-756, 2 décembre 1975, il y aurait eu vente d'un immeuble situé dans l'aire de protection d'un bien culturel; la vente a eu lieu environ deux mois avant le dépôt de l'avis de classement au bureau d'enregistrement, mais après signification au propriétaire adjacent de l'avis d'intention. Le demandeur (l'acheteur) se sent tellement lésé qu'il demande annulation de la vente. Nous ne savons pas quelle fut la décision finale dans ces deux cas, car l'arrêt mentionné ne portait que sur une requête incidente. La commission des biens culturels, dans son **Troisième rapport annuel**, a également déploré cette situation. Elle a en outre présenté un relevé des aires de protection effectivement enregistrées (p. 157-158): il y en a seulement 33 d'enregistrées dont 7 à Montréal.

203 Articles 25 et 46.

204 Nous savons que plusieurs personnes ou groupes ont pu faire des représentations auprès de la Commission. Il n'en reste pas moins que ni la loi ni les règlements n'en définissent les règles et que cette absence de règles peut laisser place à l'arbitraire et au favoritisme. La Commission des biens culturels est sensible à cette situation. Mais elle prétend qu'il lui serait impossible, dans les conditions actuelles, de tenir des audiences publiques, à cause de son caractère non permanent, du peu de ressources et du peu de personnel dont elle dispose. « Si la Commission devait entendre, en séance privée ou publique, les requérants et les contestataires, cela nécessiterait un nouveau statut et une organisation complète et inhérente à de tels travaux ». **Troisième rapport annuel**, 1975, p. 119.

205 Un principe général est formulé à l'égard des biens culturels classés à l'article 30: ces biens « doivent être conservés en bon état ». Ce principe n'est pas repris comme tel pour les biens reconnus ou les arrondissements.

formation ou démolition d'immeuble ne peut être faite sans l'autorisation du Ministre qui prend avis de la Commission (art. 48). Pour les biens classés, il est stipulé qu'ils ne peuvent être détruits, altérés, détériorés, restaurés, réparés, modifiés ni être utilisés comme adossement d'une construction sans l'autorisation du Ministre qui prend avis de la Commission[208]. Cet effet s'applique également aux immeubles situés dans l'aire de protection. Ce gel est rétroactif au premier avis signifié, soit l'avis de la recommandation du Ministre, à l'article 46, soit l'avis d'intention de classer de l'article 25.

D'autre part, le **Règlement concernant les arrondissements historiques et naturels**[207] définit la forme et les modalités que doit prendre la demande d'autorisation prévue à l'article 48 de la **Loi des biens culturels** ainsi que les documents que le Ministre peut exiger pour apprécier la demande. Le règlement mentionne certaines activités qui nous intéressent particulièrement: l'abattage d'arbres, la transformation d'espace libres, d'espaces verts, d'espaces boisés, une aire de jeu, de sport, de repos, de camping, un parc, une place publique. Ces mentions spécifiques ont pour effet d'interdire ces activités à moins d'une autorisation du Ministre[209]. C'est là, en ce qui concerne les boisés, une garantie importante, tout au moins dans le cas des arrondissements historiques ou naturels. L'article 11 du règlement indique les critères d'appréciation qui doivent gouverner les décisions du Ministre. On peut les résumer en disant qu'aucun travail ou activité ne doit porter atteinte à l'arrondissement historique ou naturel. Bien que la décision du Ministre doive être motivée, au cas de refus, à la requête du demandeur, et les conditions ou réserves clairement exprimées, le règlement ne fixe pas de normes ou de critères bien précis: il s'agit davantage de l'établissement de la procédure à suivre et le Ministre conserve une très grande discrétion[210].

Parmi les autres effets de la loi, divers articles imposent des limitations à l'égard de l'aliénation des biens culturels[210]. D'une façon générale, aucun bien culturel ne peut être aliéné si le Ministre n'est pas averti, dans le cas d'un bien reconnu, ou s'il n'a pas autorisé l'aliénation, dans le cas d'un bien culturel classé. La loi est plus sévère pour les biens culturels faisant partie du domaine public. L'article 56 prévoit même que les aliénations faites en violation de cette loi sont nulles. En outre, l'article 22 accorde au Ministre un droit de préemption sur les biens culturels mis en vente, lorsqu'ils existent depuis plus de 50 ans. Il importe de souligner qu'aucune de ces mesures ne s'applique aux arrondissements historiques ou naturels, sauf les biens culturels reconnus ou classés qui y sont situés; aucune autre mesure similaire n'y est prévue non plus.

Le pouvoir d'acquisition de gré à gré ou par expropriation prévu par l'article 51(a) s'applique aux biens culturels, aux monuments et sites historiques ou archéologiques classés ainsi qu'aux biens compris dans leur aire de protection, mais non aux biens compris dans des arrondissements naturels et peut-être même historiques. Des pouvoirs d'administration, d'entretien, de restauration, de subvention, etc. sont prévus à l'article 51, paragraphe b), c), d), e). Certains d'entre eux ne s'appliquent pas aux arrondissements naturels ou historiques, tel le pouvoir de subvention à des organismes ayant pour but la conservation et la mise en valeur des biens culturels[211].

Des pouvoirs de réglementation sont définis aux article 49 et 53. Ils permettent notamment de réglementer l'occupation du sol, la construction, la réparation, la démolition d'immeubles (etc.) dans un arrondissement historique ou naturel et de déterminer les conditions de conservation et de restauration des immeubles classés ou reconnus[212].

L'article 53(f) mentionne la possibilité d'établir, pour chaque arrondissement naturel ou historique un plan de sauvegarde et de mise en valeur[213].

Un effet particulier de la loi et qui ne s'applique que dans le cas des biens immobiliers classés est l'exemption de taxe foncière prévue à l'article 33 pour les immeubles non exploités à des fins commerciales, aux conditions que peut prévoir par règlement le lieutenant-gouverneur en conseil[214].

Un des problèmes que pose l'article 33 est de savoir s'il s'applique aux biens immobiliers compris dans l'aire de protection. Une interprétation prudente nous inciterait à répondre par la négative; mais nous ne comprenons pas très bien la logique de cette situation, car ces biens sont aussi étroitement surveillés que les biens classés sans avoir la possibilité, comme ces derniers, d'augmenter en valeur, de faire l'objet de subventions, etc. Une autre remarque s'impose à propos de cette exemption de taxe foncière: elle semble totalement assumée par les municipalités. Ni la loi ni les règlements ne prévoient de modalités d'entente entre les instances gouvernementales. Il est surprenant que le Ministère fasse supporter ce coût aux municipalités.

2.4.3 Le municipal

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les municipalités possèdent, depuis la fin de 1974[215], le pou-

NOTES

206 Article 31. Les mêmes interdictions existent pour les biens reconnus mais il suffit de donner au Ministre un avis préalable de 30 jours pour lever ces interdictions, article 18.

207 A.C. 344-73, 8 février 1973, G.O.Q. 28-02-73, p. 295. Il n'y a pas de règlement similaire pour les biens classés.

208 Ce règlement vient à l'encontre des affirmations du juge dans l'arrêt **Corp. du village de Beaulieu v. Brique Citadelle Ltée**, (1971) C.S. 181, à l'effet que la loi des monuments historiques n'interdit pas l'abattage d'arbres.

209 Cette très large discrétion du Ministre a été critiquée par Ann Chouinard dans son article sur la loi des biens culturels (voir note 184). Cet auteur déplore le manque de précision dans le choix des critères de décision et met même en doute la capacité d'un tel règlement à habiliter le Ministre à exercer son pouvoir d'accorder ou de refuser des autorisations. Elle s'appuie notamment sur un texte de P.A. Côté, « Le règlement municipal indéterminé », (1973) R. du B 474.

210 Articles 20, 21, 22, 23, 32, 55, 56.

211 Le Livre vert préconise l'emploi de diverses formules d'aide au propriétaires de biens culturels reconnus ou classés. Dans le premier cas, on envisage de favoriser l'obtention de prêts à taux privilégiés. Dans le deuxième cas, on préconise le recours à des subventions et incitations fiscales. Cette aide conférerait un droit hypothécaire à l'État sur l'immeuble.

212 À date, aucun règlement n'a été adopté en vertu de ces pouvoirs.

213 Aucun règlement n'a été publié dans la G.O.Q., sd'Anticosti.

214 Article 33 et 53(g) et **Règlement concernant la réduction de la valeur inscrite au rôle d'évaluation pour un bien culturel immobilier classé**, A.C. 3820-72, 20-12-72, G.O.Q. 10-01-73, p. 26, qui fixe les modalités et conditions de cette exemption.

215 **Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes et le Code municipal**, L.Q. 1974, c. 46 mod. par L.Q. 1975, c. 66 art. 14. Cette loi modifie les articles 426 de la **Loi des cités et villes** et 392f du **Code municipal**. On peut lire aussi l'intéressant article de Jacques L'Heureux, « Les corporations municipales et la protection du patrimoine » (1976) 36 R. du B 575.

voir d'adopter un règlement pour interdire la démolition d'un immeuble susceptible de constituer un bien culturel reconnu ou classé ou situé dans un territoire qui peut constituer un arrondissement historique ou naturel au sens de la **Loi sur les biens culturels**. L'interdiction prend effet dès la présentation de l'avis de motion du règlement visant à interdire la démolition et dure douze mois à la condition que le règlement entre en vigueur dans les trois mois de l'avis de motion à défaut de quoi, elle cesse alors d'avoir effet.

Dans les quinze jours de l'adoption du règlement, la municipalité doit adresser une requête au Ministre des Affaires culturelles demandant que l'immeuble soit reconnu, classé ou que l'arrondissement soit déclaré historique ou naturel en conformité avec la **Loi sur les biens culturels**. Le règlement d'interdiction de démolir cesse d'avoir effet si, à l'expiration du délai de douze mois à la date de l'avis de motion, le Ministre n'a pas reconnu, classé ou déclaré l'immeuble ou le site ou n'a pas donné d'avis d'intention à cet effet[218].

On pourrait croire que cette mesure a pour conséquence, entre autres, de faire remonter l'effet de la **Loi sur les biens culturels** à la date de l'avis de motion de règlement de la municipalité. Ce n'est pas tout à fait le cas: la **Loi des cités et villes** ne mentionne que l'interdiction de démolir et non, comme dans la **Loi sur les biens culturels** l'interdiction de réparer, restaurer, construire, transformer, etc. L'article 426(1d) L.C.V. se révèle donc beaucoup moins prometteur qu'on ne l'aurait cru, car on peut imaginer plusieurs cas où, sans démolir un bien culturel immobilier, on peut lui causer des dommages considérables.

Par ailleurs, dans la **Loi sur les biens culturels** ces actes ne sont pas complètement interdits. Ils peuvent être accomplis sur autorisation du Ministre et avis de la Commission. L'interdiction de démolir de l'article 426(1d) est, quant à elle, totale, et en appa-rence sans appel, jusqu'à la décision du Ministre. Il y a donc là difficulté manifeste d'ajustement des deux lois.

2.5 Mesures relatives aux parcs et réserves

Nous avons regroupé dans une même catégorie les pouvoirs gouvernementaux relatifs aux parcs ainsi que les pouvoirs de créer des réserves à des fins particulières, telles la chasse, la pêche, la protection des animaux et des oiseaux, la conservation des forêts productives ou des écosystèmes naturels. La plupart de ces mesures s'appliquent sur des terres publiques ou requièrent une acquisition préalable par les pouvoirs publics. À ce titre, ces lois ne répondent donc pas à une de nos attentes primordiales, celle de trouver des mécanismes de protection des boisés qui n'exigent pas l'acquisition préalable en pleine propriété.

2.5.1 Le fédéral

Trois lois fédérales sont à retenir:

— la **Loi sur les parcs nationaux**[219]

— la **Loi sur la faune du Canada**[219]

— la **Loi sur le développement des forêts et de la recherche sylvicole**[220].

2.5.1.1 La Loi sur les parcs nationaux

Le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien administre les parcs nationaux[221] créés en vertu de cette loi. Pour ce faire, la loi donne au Ministre la possibilité d'acheter, d'exproprier des terres, ou des droits sur des terres, aux fins d'un parc, ou encore de conclure des accords avec les provinces concernées. La loi contient aussi de vastes pouvoirs de réglementation, d'administration et de surveillance applicables aux parcs nationaux.

Ces parcs doivent être créés « au bénéfice de la population canadienne, pour son instruction et sa jouissance ».

Cette loi de portée générale pourrait s'appliquer au territoire de la C.U.M., mais on ne trouve pas de tels parcs sur ce territoire. Au Québec, il existe présentement deux parcs nationaux, le parc Forillon et le parc de La Mauricie. L'établissement de ces parcs s'est fait avec la collaboration du gouvernement du Québec[222]. Le gouvernement fédéral possède aussi un certain nombre de lieux et parcs historiques nationaux dont il a été question dans notre analyse de la **Loi de la Commission des lieux et monuments historiques**.

Enfin, il faut ajouter que Parcs Canada, jadis désigné sous le nom de Direction des Parcs Nationaux et des Lieux historiques du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, est aussi responsable de l'administration de certains canaux plus ou moins désuets ou utilisés pour la navigation de plaisance, ainsi que de la concession des terrains contigus à ces canaux[223]. Parmi ces canaux, signalons les canaux de Saint-Ours et de Chambly, sur le Richelieu; les canaux de Saint-Anne et de Carillon, sur l'Outaouais et l'ancien canal de Beauharnois, tous situés dans les environs de Montréal.

2.5.1.2 La Loi sur la faune du Canada[224]

Cette loi poursuit des objectifs de conservation, recherche et diffusion de connaissance relativement à la faune. La relation avec les boisés urbains n'est pas immédiate; mais la protection de la faune est liée à la conservation de l'habitat naturel de cette faune. Il est possible que l'on veuille, pour ces raisons, protéger des boisés urbains.

L'article 4(1) permet au Gouverneur en conseil de confier au Ministre de l'Environnement la gestion de terres publiques pour les fins ci-haut mentionnées.

NOTES

216 La ville de Montréal s'est déjà servi de ce pouvoir sur la rue Drummond (Résolution du 8 janvier 1975). Cette affaire a fait l'objet d'un litige: **Jean Talon Fashion Center Inc. v. Laurin et al.**, (1975) C.S. 313 à 317. Bien que la validité de cette résolution n'était pas attaquée comme telle, le juge y a appliqué la présomption de validité générale.

217 S.R.C. 1970, c. N-13 mod. par S.C. 1974, c. 11. Cette loi pourvoit aussi à la création de parcs historiques nationaux: voir **supra** 2.4.1.

219 S.C. 1973-74, c. 21.

220 S.R.C. 1970, c. F-30.

221 Art. 5(1).

222 C.F. **Loi concernant les environs du parc Forillon** et **Loi concernant les environs du parc de La Mauricie**, L.Q. 1970, c. 32 et L.Q. 1972, c. 50.

223 **Règlement sur les terrains contigus à des canaux relevant du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien**, DORS/73-481, 23 août 1973, G.C. Part. II, vol. 107, no 17, p. 2149.

224 S.C. 1973-74, c. 2.

Selon l'article 5, le Ministre peut conclure des accords avec le gouvernement d'une province sur les questions concernées, en suivant les règles imposées par l'article 6. De tels accords peuvent aussi être conclus avec une municipalité avec l'approbation de la province concernée[225].

L'article 10 donne au Ministre un pouvoir d'acquisition de terres par achat, location ou autrement en vue d'étudier, de conserver et de faire connaître les oiseaux migrateurs ainsi que, avec l'accord du gouvernement provincial intéressé, d'autres animaux sauvages. De tels droits, une fois acquis, ne peuvent être aliénés et ne peuvent être utilisés qu'en conformité avec la loi et les règlements[226]; toutefois le Ministre peut en autoriser la vente, la location ou toute autre aliénation aux conditions définies par l'article 10(3), c'est-à-dire, en autant que ce n'est pas incompatible avec les objectifs de recherche, de conservation et de diffusion de connaissances sur la faune.

L'article 13 définit les pouvoirs de réglementation du Gouverneur en conseil qui comprennent la possibilité d'interdire l'accès de personnes sur les terres gérées ou acquises par le Ministre, soit de façon générale, soit durant des périodes déterminées, soit pour des catégories particulières de personnes[227]; la possibilité de prendre des mesures pour assurer la protection des animaux et pour préserver les terres acquises ou gérées par le Ministre, ou en accord avec les provinces concernées, selon le cas[228]; la possibilité d'installer et d'entretenir des ouvrages destinés aux recherches et à la diffusion des connaissances sur la faune et à sa conservation[229].

Le Service canadien de la faune, qui relève du service de la gestion de l'environnement, est chargé de l'application de cette loi. Ce Service administre actuellement deux centres d'histoire naturelle au Québec, l'un à Percé, l'autre au Cap Tourmente, tous deux situés dans des sanctuaires d'oiseaux migrateurs ou aquatiques. Le Service pratique en outre une politique « d'acquisition de terres mouillées, de réservation de terres marécageuses par servitude »[230]. Le rapport annuel de 1974/75 fait état des démarches de ce Service pour l'obtention des îles de Contrecoeur et de la baie de l'île Verte sur le Saint-Laurent.

Ce Service s'occupe également de l'application du règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs[231] édicté en vertu de la **Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs**[232], ce qui est d'ailleurs assez curieux, car cette loi ne prévoit pas la création de refuges pour oiseaux. Quoi qu'il en soit, le règlement interdit la chasse ainsi que toute activité nuisible pour les oiseaux sur les territoires constituant des refuges, tels que le port d'arme, la libre circulation de chiens ou de chats; dans certains cas, il est interdit d'y pénétrer pendant des périodes délimitées. Toutefois, le Ministre peut délivrer un permis pour permettre certaines de ces activités, aux conditions qu'il juge nécessaire pour protéger les oiseaux migrateurs. Le règlement comprend en annexe la liste des refuges d'oiseaux; on en compte 17 au Québec. Sur ce nombre, nous en avons identifié 5 qui se situent à environ 30 milles ou moins de l'île de Montréal: ce sont le refuge de l'île Carillon, le refuge des îles de la Paix, le refuge du Mont-St-Hilaire, le refuge de Senneville, le refuge de l'île aux Hérons. On notera que le refuge de Senneville est situé sur l'île de Montréal, tandis que deux autres comprennent des îles du fleuve St-Laurent qui sont très proches de l'île de Montréal (îles de la Paix, île au Héron).

Seuls les comportements susceptibles de nuire aux oiseaux migrateurs sont visés par le règlement. Le sol qui constitue l'assiette du refuge n'est l'objet d'aucune norme; de sorte que rien n'empêche le propriétaire d'un terrain situé dans un refuge de dégarnir son terrain. Cette limite intrinsèque du règlement tient aux bases sur lesquelles se fonde une

telle intervention fédérale. Le règlement est édicté en vertu d'une loi qui met en oeuvre une convention visant la protection des oiseaux migrateurs; c'est en vertu du caractère international de cette catégorie de gibier que le Parlement fédéral a compétence sur cette matière normalement du ressort des provinces. La mise en oeuvre d'un traité en droit interne doit se faire en respectant le partage des compétences législatives décrété par le **B.N.A. Act**[233]. Le seul fait de devenir partie à une convention ne crée pas de compétence fédérale afin d'y donner suite si la matière touchée relève des provinces. C'est ce qui explique la portée restreinte du règlement concernant les oiseaux migrateurs qu'il appartient au gouvernement provincial d'appliquer.

2.5.1.3 La Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole[234]

Cette loi permet au Ministre de l'Environnement de faire des recherches sur les forêts en général et de gérer les forêts de la Couronne fédérale, de conclure des accords avec les provinces pour la recherche ou la gestion des forêts, le tout, afin de favoriser une protection et une gestion adéquate des forêts et une meilleure utilisation des produits de la forêt. Les objectifs sont très larges et il est difficile de savoir si l'accent est mis sur la protection ou sur l'exploitation des forêts. De même, les mots forêts, ressources forestières, produits de la forêt... ne sont pas définis; il nous paraît, en l'absence de toute exclusion contraire, que cette loi pourrait donc s'appliquer aux boisés urbains sur l'île de Montréal.

Dans sa première partie, la loi précise, outre les objets de recherche, la possibilité « d'établir et de maintenir des laboratoires »[235]; la possibilité de prendre ou recommander des mesures pour « encourager le public à coopérer à la protection et à l'utilisation judicieuse des ressources forestières »[236]; les types d'accords qui peuvent être conclus avec des

NOTES

225 Article 7.

226 Article 10(2).

227 Article 13a), f)

228 Article 13b), c), d), e), h).

229 Article 13i).

230 Ministère de l'Environnement, **Rapport annuel**, 1972-73, p. 27.

231 DORS/74-514, 11 septembre 1974, G.C., Partie II, vol. 108, no 18, p. 2478.

232 S.R.C. 1970, c. M-12.

233 "Labour Convention Case », (1937)A.C. 326.

234 S.R.C. 1970, c. F-30.

235 Article 3(1)a).

236 Article 3(1)b).

gouvernements provinciaux « ou avec toute personne »[237].

La 2e partie de la loi permet de créer des « régions d'expérimentation forestière » soit à même les terres de la Couronne fédérale, soit en vertu d'un accord avec le gouvernement d'une province, sur des terres affectées à ces fins par le gouvernement d'une province ou par toute personne de la province[238]. Le Ministre peut accomplir dans ces régions tous actes qu'il juge nécessaire à la protection et à la gestion des forêts[239]. Le Gouverneur en conseil peut en outre édicter des règlements pour la protection, le soin et la gestion de ces régimes[240]. Les articles 7 et 8 prévoient des sanctions aux cas d'infraction aux règlements établis en vertu de l'article 6.

C'est le Ministre de l'Environnement qui est responsable de cette loi. L'application en est confiée au Service canadien des forêts qui relève du Service de la gestion de l'environnement. Les activités du Service canadien des forêts sont essentiellement des activités de recherche[241]. Cette loi n'est pas utilisée pour assurer la protection des boisés urbains sur le territoire de la C.U.M.

2.5.2 Le provincial

Au Québec, les pouvoirs de création de parcs et réserves appartiennent principalement aux Ministères du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche et des Terres et Forêts en vertu de diverses lois dont ils ont l'administration. Nous verrons que l'exercice de ces pouvoirs a peu touché le territoire de la C.U.M.

2.5.2.1 Le Ministère des Terres et Forêts

Les principaux pouvoirs du Ministre des Terres et Forêts sont inclus dans trois lois:

— La **Loi du Ministère des Terres et Forêts**[242]

— la **Loi des terres et forêts**[243]

— la **Loi sur les réserves écologiques**[244]

La loi qui nous apparaît avoir le plus d'intérêt dans le cadre de cette recherche est celle consacrée aux réserves écologiques. Nous en traiterons plus longuement.

La **Loi du Ministère des Terres et Forêts** définit les fonctions du Ministre en matière de gestion des terres publiques dont il a la responsabilité ainsi que des bois et forêts qui s'y trouvent[245]. Cette loi ne contient pas de disposition spécifique à l'égard des boisés urbains. Mais elle peut les concerner dans la mesure où la Couronne provinciale possède en milieu urbain des terrains sur lesquels se trouvent des boisés; de plus, des pouvoirs de protection des forêts contre l'incendie, les épidémies et les maladies accordés au Ministre par cette loi concernent les boisés publics et privés où qu'ils soient[246]. À notre connaissance, le Ministère des Terres et Forêts ne gère pas de boisés publics sur le territoire de la C.U.M.

Toutefois, en vertu de ses pouvoirs généraux concernant la conservation, l'aménagement et la mise en valeur des terres publiques et des forêts, le Ministère a établi des centres écologiques ou centres d'interprétation de la nature à l'usage du public[247]. Aucun de ces centres ne se situe cependant sur le territoire de la C.U.M. ou même à proximité. D'autre part, le Ministère des Terres et Forêts soutient financièrement les initiatives semblables de certains groupes privés. Les centres ainsi subventionnés sont: *Arundel Natural Science School* (Comité d'Argenteuil), la Forêt Montmorency, l'Arboretum Morgan (Sainte-Anne de Bellevue) et le Mont St-Hilaire[248].

La **Loi des terres et forêts**[249] concerne encore plus spécifiquement la gestion et la protection des boisés

des terres publiques et ne présente qu'un intérêt lointain pour cette recherche. Il faut noter toutefois qu'au chapitre du reboisement, le Ministre peut acquérir et entretenir des terres à reboiser et qu'il peut aider au reboisement des terres privées. La disposition la plus intéressante est celle qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil d'« autoriser des corps publics et des municipalités à acquérir des terrains pour en former des forêts particulières ou **urbaines** et y exécuter des travaux de reboisement pourvu que les propriétés ainsi acquises et améliorées soient aménagées pour en assurer la conservation »[250].

La **Loi sur les réserves écologiques**[251] a pour but la conservation d'un territoire à l'état naturel pour des fins de recherche scientifique ou de sauvegarde d'espèces animales et végétales menacées[252].

Les terres constituant une réserve écologique doivent être publiques[253] ou acquises à cette fin par le Ministre[254]. Dans une réserve écologique, la chasse et la pêche, l'exploitation forestière, les fouilles ou les sondages, la prospection, les travaux de construction et de terrassement ainsi que, généralement, les travaux de nature à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation et les actes de nature à

NOTES

237 Article 3(1)c).

238 Article 4.

239 Article 5.

240 Article 6.

241 La seule recherche qui se rapporte à notre propos et dont nous avons eu connaissance est celle publiée par la revue **Milieu**: A.R.C. Jones, J.D. Macarthur et E.R. Thompson « Un concept de foresterie urbaine », in **Milieu**, no 12, janvier-mars 1976. Cette revue est publiée par le Centre de recherches forestières des Laurentides, organe déconcentré du Ministère de l'Environnement fédéral. Dans l'article en question, il est proposé d'appliquer le concept de foresterie urbaine dans les environs de l'aéroport de Mirabel mais il n'est pas envisagé de l'utiliser à l'intérieur même du territoire de la C.U.M.

242 L.Q. 1974, c. 26.

243 S.R.Q. 1964, c. 92 et amendements.

244 L.Q. 1974, c. 29.

245 **Loc. cit.**, art. 2.

246 **Id.**, art. 3g).

247 **Id.**, art. 3f) et 3j). Selon le **Rapport annuel 1974-75**, le Ministère des Terres et Forêts a établi les centres écologiques suivants: Parke (comté de Kamouraska), les Palissades (St-Siméon, comté de Charlevois), Lac Berry (Amos), Duchesnay (comté de Portneuf).

248 Renseignements provenant d'une brochure du Ministère des Terres et Forêts: « L'éducation en conservation forestière par les centres écologiques », Québec, 1975.

249 **Loc. cit.**

250 **Id.**, art. 168. Voir aussi le Règlement d'application des articles 162 à 168, A.C. 1015, 28-03-44, G.O. 15-04-44, p. 949. (Le souligné est de nous.)

251 L.Q. 1974, c. 29.

252 Article 2. À date, une seule réserve écologique a été créée: c'est la réserve de la Rivière du Moulin, A.C. 4506-75, 8 octobre 1975. G.O.Q., 13-04-76, p. 2973.

253 Article 2.

254 Article 3.

perturber la faune ou la flore sont interdits. De plus, nul ne peut introduire d'espèces végétales ou animales dans les réserves écologiques.

Le Ministre des Terres et Forêts pourra toutefois, dans certains cas, déroger aux règles précédentes pour faciliter l'étude scientifique de l'évolution du milieu[256]. Il est interdit de pénétrer ou de circuler dans une réserve écologique sans une autorisation écrite du Ministre des Terres et Forêts et seulement pour fins de recherches scientifiques et parfois pour fins d'éducation[256]. Aucun pouvoir d'expropriation ne peut être exercé à l'égard d'une réserve écologique sans autorisation expresse du lieutenant-gouverneur en conseil[257]. Cette interdiction, de même que celle relative à la circulation et aux activités susceptibles de modifier l'aspect de la nature, du terrain ou de la végétation s'étend également au gouvernement du Québec et à ses mandataires.

L'abolition d'une réserve ou la modification de ses limites est assujettie à l'obligation préalable pour le Ministre de suivre une procédure en vertu de laquelle tout intéressé aura l'occasion de faire valoir son opposition à l'abolition ou à la modification[257a].

Enfin, le Conseil consultatif créé par la loi[258] doit aviser le Ministre sur l'application de la loi et se prononcer sur l'abolition ou la modification de l'assiette d'une réserve.

La **Loi sur les réserves écologiques** avait été annoncée dans le Livre vert du Ministre des Terres et Forêts, en mars 1972[259]. Les réserves écologiques devaient être une des quatre grandes catégories adoptées pour les fins de cette politique de zonage forestier. Dans ce contexte, les réserves écologiques relèvent d'une perspective assez particulière et les objectifs définis dans la loi, conservation de l'écosystème, recherche scientifique et éducation sont considérés comme devant être suivis strictement et à l'exclusion d'autres activités telles la récréation sous toutes ses formes et même la vulgarisation (interprétation de la nature). Il est peu probable que cette loi puisse être appliquée aux boisés urbains, parce qu'ils sont déjà trop « contaminés » et aussi trop accessibles aux effets de l'industrie et de l'urbanisation. Malgré tout, il demeure posible de trouver sur le territoire de la C.U.M. quelques écosystèmes exceptionnels, dû par exemple aux caractéristiques géographiques de ce territoire et qui seraient suffisamment intacts pour mériter d'être protégés sous l'égide de la **Loi des réserves écologiques**. Bien entendu, l'application de cette loi ne résoudrait pas les problèmes récréatifs de la C.U.M., puisque la population n'aurait pas accès à ces réserves ou y aurait un accès limité[260].

De toutes façons, la loi n'a pas été appliquée sur le territoire de la C.U.M. et les projets du M.T.F. dont nous avons eu connaissance n'y ont retenu aucun site. Aux environs de Montréal, on semble avoir prévu l'établissement de réserves écologiques sur les montagnes d'Oka et de Rigaud, ainsi que près de Valleyfield, d'Hemmingford et au Mont St-Hilaire.

2.5.2.2 Le Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche

Les utilisations à des fins récréatives des terres publiques relèvent au Québec du Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche. Ce Ministère s'occupe de la gestion des parcs provinciaux de même que des réserves et établissements destinés à protéger la faune. Trois lois fondent l'intervention de ce Ministère en ce domaine:

— la **Loi du Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche** (M.T.C.P.)[261]

— la **Loi de la conservation de la faune**[262]

— la **Loi des parcs provinciaux**[263]

La Loi du Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche et la Loi des parcs provinciaux

La **Loi du Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche** confère au Ministre, entre autres fonctions, celles de:

« — favoriser l'établissement de parcs, de belvédères, de terrains pour fins de camping ou de pique-niques;

— administrer les parcs provinciaux, les réserves de chasse ou de pêche et les refuges d'oiseaux »[254].

L'article 3 permet au Ministre d'acquérir des immeubles à ces fins. Pour ce qui est des parcs, cette loi est complétée par la **Loi des parcs provinciaux** qui a institué quatre parcs provinciaux[265]. Ces lois ne nous intéressent que dans la mesure où elles autorisent le gouvernement provincial à créer ou à favoriser la création de parcs et réserves et où elles peuvent aussi servir à protéger certains boisés. Ces lois, toutefois, n'ont pas beaucoup d'impact en milieu urbain. En consultant le rapport annuel du M.T.C.P. pour l'année 1973-74 on constate que, dans la région de Montréal, sur onze parcs et terrains de camping, deux seulement sont situés à moins de trente milles de Montréal: ce sont les parcs d'Oka et le terrain de camping de Côte Ste-Catherine[266]. Il semble que maintenant le parc du Mont St-Bruno soit aussi ouvert au public[267].

Il est bon, avant de clore cette section, de présenter brièvement deux projets de loi récents:

— le **Projet de loi no 1 sur le Ministère du Tourisme, des Loisirs et des Parcs**[268]:

NOTES

255 Article 6.

256 Article 7.

257 Article 8.

257a Article 5.

258 Article 10.

259 Ministère des Terres et Forêts, **Exposé sur la politique forestière**, T.2 « Réforme et programme d'action », Québec, le Ministère, 1972, p. 20.

260 Article 9.

261 S.R.Q. 1964, c. 119.

262 L.Q. 1969, c. 58.

263 S.R.Q. 1964, c. 201, mod. L.Q. 1971, c. 59.

* Voir cependant la récente **Loi sur les parcs**, L.Q. 1977, c. 56.

264 **Loc. cit.**, art. 2.

265 **Loc. cit.** Ce sont les parcs provinciaux des Laurentides, du Mont Tremblant, de la Gaspésie et du Mont Orford.

266 Le premier a une superficie de 730 acres et le second de 128 acres.

267 D'après la brochure « Activités et tarifs, parcs du Québec, 1976 », M.T.C.P.

268 Assemblée nationale du Québec, 30e législature, 4e session, « **Loi du Ministère du Tourisme, des Loisirs et des Parcs** », première lecture, 1976.

— le **Projet de loi no 4 sur les parcs**[269].

Le Projet de loi no 1 prévoyait instituer un nouveau Ministère et développer les responsabilités du Ministre dans les domaines des loisirs socio-culturels et de plein air, des parcs, de la faune, de la chasse et de la pêche. Dans le but de réaliser de tels objectifs le Ministre aurait pu, entre autres, après avoir consulté l'autorité responsable du territoire municipal en cause, réaliser et favoriser l'aménagement et l'exploitation de terrains et installations destinés aux loisirs socio-culturels, aux activités de plein air et autres activités de même nature[270]. Le Projet de loi prévoyait de plus la création d'un Conseil de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air[271].

Le Projet de loi no 4 sur les parcs visait, quant à lui, à uniformiser le régime des parcs en remplaçant la **Loi sur les parcs provinciaux** et en établissant deux catégories de parcs selon que l'objectif prioritaire assigné en est un de récréation ou de conservation. Le « parc de récréation » a comme objectif prioritaire « de favoriser la pratique d'une variété d'activités récréatives de plein air tout en protégeant l'environnement naturel »[272]. Le « parc de conservation » a comme objectif prioritaire « d'assurer la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou des sites naturels à caractère exceptionnel tout en les rendant accessibles au public pour des fins d'éducation et de récréation extensive »[273]. Ce Projet de loi ne concerne que les terres publiques et, comme la **Loi des parcs provinciaux**, n'a d'intérêt que dans la mesure où le gouvernement acquiert des terres sur le territoire de la C.U.M.

La Loi de la conservation de la faune[274]

Dans cette loi qui porte principalement sur la chasse et la pêche, le gouvernement se voit attribuer des pouvoirs relativement à l'établissement, l'administration et le développement de jardins zoologiques, de centres de pisciculture, d'aquariums et de laboratoires de sciences naturelles[275]. De tels établissements pourraient être situés en milieu urbain et sur l'île de Montréal[276]. Rien dans la loi ne concerne spécifiquement les boisés, mais on peut penser que la création de tels établissements pourrait nécessiter la présence de boisés et favoriser l'exercice d'un certain contrôle sur les espaces environnants.

Cette loi confère aussi au gouvernement le pouvoir de créer des réserves de chasse et de pêche; d'anciens territoires privés de chasse et de pêche ont ainsi été transformés en réserves ou parcs publics[277] qui sont utilisés non seulement pour ces fins mais aussi pour des activités récréatives diverses (camping, canotage, baignade, randonnée, escalade, interprétation de la nature, etc.)[278].

Le pouvoir de créer des réserves a aussi été utilisé pour des territoires situés assez près des villes et qui pourraient avoir une vocation assez parente de celle de parcs régionaux ou même urbains. Nous étudierons brièvement deux de ces règlements[279].

Le premier de ces règlements porte sur les réserves de Chicoutimi, du parc Paul-Sauvé (Oka), des sanctuaires de Drummondville, de Duchesnay, de la Grosse Île, d'Ixworth, de Parke, de la Pointe-Taillon et de Provencher. Bien que ces réserves ne soient pas situées dans la région de Montréal, sauf le parc Paul-Sauvé, il est intéressant de noter que, dans le cas de Duchesnay et Parke, il s'agit de territoires qui sont utilisés et administrés par le Ministère des Terres et Forêts comme centres écologiques ou centres d'interprétation de la nature.

L'autre règlement déjà cité porte sur le Mont St-Bruno, dont le Ministère des Travaux Publics et de l'Approvisionnement s'est porté récemment acquéreur[280] en vue de l'aménagement d'un parc provincial. La décision de faire de ce territoire une réserve de chasse et de pêche est explicitement énoncée

comme une mesure transitoire, en attendant la création du parc. Il y est en outre spécifiquement mentionné que l'établissement de cette réserve rencontre les voeux formulés par la municipalité de St-Bruno-de-Montarville.

Les deux règlements contiennent des dispositions relatives à l'interdiction de chasser, de port d'arme, de garder un chien, de pêcher ou de posséder des agrès de pêche, de circuler ou d'utiliser certains types de véhicules et enfin de jeter des rebuts ou déchets ailleurs que dans les récipients prévus à cet effet.

2.5.3 Le municipal

Les gouvernements municipaux détiennent certaines prérogatives en matière de parcs et espaces verts pubics. Outre leur pouvoir d'entretenir et de créer des parcs, centres de loisirs et terrains de jeux, les municipalités exercent un droit de regard sur l'établissement de cimétières et peuvent exiger, lors d'un lotissement, d'être gratifiées d'une portion du terrain subdivisé afin d'y créer des espaces verts.

2.5.3.1 Pouvoirs d'aménagement de parcs et de terrains de jeux dans les nouveaux quartiers

Article 429(8) de la Loi des cités et villes[281]

L'article, de façon générale, a pour objet la planification du territoire de la municipalité. Il prévoit la confection d'un plan directeur du territoire ou de toute partie du territoire, avec spécification des fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan. Les plans de division, de redivision ou de sub-division doivent être soumis au conseil municipal, qui accorde un permis de lotissement[282].

NOTES

269 Assemblée nationale du Québec, 30e législature, 4e session, « **Loi sur les parcs** », première lecture, 1976.

* La **Loi sur les parcs**, L.Q. 1977, c. 56 a cependant été adoptée en novembre 1977. Voir nos commentaires dans l'Avis au lecteur.

270 Id., art. 3, par. 1(e) et 2(e).

271 **Id.**, art. 4.

272 Projet de loi no 4, art. 1(d).

273 **Id.**, art. 1(c).

274 L.Q. 1969, c. 58, mod. L.Q. 1970, c. 49, L.Q. 1971, c. 60.

275 **Id.**, art. 42 à 44.

276 À Québec, le M.T.C.P. possède et administre un aquarium et un jardin zoologique. Ceux de Montréal sont gérés par la ville.

277 **Id.**, art. 72.

278 Voir **Rapport annuel** 1973-74, M.T.C.P.

279 Voir A.C. 1972-75, 26-03-75, G.O.Q. 23-04-75, p. 1667 ainsi que A.C. 3785-75, 13-08-75, G.O.Q., 27-08-75 p. 4791.

280 En vertu de l'autorisation accordée par l'A.C. 1269-75 du 26 mars 1975.

281 S.R.Q. 1964, c. 173 tel qu'amendé.

282 Au sujet de l'article 429(8) en général, voir **supra** 2.2.1.1.

Nous nous attacherons ici plus particulièrement au septième paragraphe de l'article 429(8). L'objectif de ce paragraphe est de prévoir l'établissement et l'aménagement de parcs et terrains de jeux dans tout nouveau développement. Pour qu'un plan de sub-division reçoive l'approbation de la municipalité il peut être exigé que « le propriétaire cède à la corporation municipale, pour fins de parcs ou de terrains de jeux, une superficie de terrain n'excédant pas 10% du terrain compris dans le plan ». Le terrain doit être situé à un endroit jugé convenable par le conseil pour l'établissement d'un parc ou d'un terrain de jeux. Le conseil peut préférer exiger du propriétaire, au lieu de la cession du terrain, le paiement d'une somme n'excédant pas 10% de la valeur réelle du terrain compris dans le plan. Le produit du paiement est alors versé dans un fonds spécial destiné à l'achat de terrains pour fins de parcs ou terrains de jeux. Ceci permet à la municipalité d'acquérir et aménager, au lieu de plusieurs parcs de petites tailles, un parc plus grand et situé à un meilleur endroit. Les terrains cédés ne peuvent être utilisés qu'aux fins de parcs ou terrains de jeux. Cependant la municipalité peut en disposer s'ils ne sont plus requis à ces fins, selon l'article 426.1(2), et le produit de la vente doit être versé dans ledit fonds spécial.

La corporation municiaple a donc discrétion pour choisir l'une ou l'autre des méthodes, ou encore ne pas appliquer la disposition.

L'article 610b de la **Charte de la Ville de Montréal**[353] reproduit de façon presque identique l'article 429(8) par. 7. Mais la Charte n'a pas été amendée comme ce fut le cas pour la **Loi des cités et villes**, pour porter de 5% à 10% la proportion des terrains cédés à la ville pour fins de parcs ou terrains de jeux[353a]. Signalons que les municipalités de Pierrefonds[354] et de St-Raphaël de l'Île Bizard[355] avaient obtenu cette modification avant qu'elle ne soit incorporée à la **Loi des cités et villes** et au **Code Municipal**.

L'article 610b d'autre part ne mentionne pas ce qu'il advient des terrains qui ne sont plus requis pour fins de parcs ou terrains de jeux par la ville.

Malgré quelques critiques que l'on peut formuler au sujet de la technique utilisée[356], l'article représente un effort pour préserver un certain nombre d'espaces verts, dans les zones urbaines nouvellement développées.

De nombreuses municipalités de l'île de Montréal ont adopté des règlements en application de l'article 429(8). Certaines ont conservé, comme la ville de Montréal, le chiffre original de 5% de cession de terrains[357]. D'autres ont adopté l'augmentation à 10%, suivant l'exemple de la **Loi des cités et villes**[358].

Outremont a une disposition un peu particulière dans son règlement de zonage, sous le Titre V, Lotissement. Au lieu d'exiger la cession de terrain, la ville demande une compensation monétaire équivalente à 10% de la valeur réelle du terrain.

2.5.3.2 Pouvroirs de création de terrains de jeux et de places publiques

Article 429(4a), (4c) de la Loi des cités et villes[359]

L'article 429 (4a) traite des parcs et places publiques et a pour objectif de prévoir l'ouverture, la clôture, l'ornementation, l'amélioration et l'entretien de ces parcs ou places propres à contribuer à la santé et au bien-être des habitants de la municipalité. Le conseil municipal a donc tout pouvoir pour créer un parc, l'embellir, l'entretenir, et de façon générale, en réglementer l'accès et l'utilisation, tout ceci à ses propres frais. Il s'agit là de parcs municipaux.

Cette disposition, de portée générale, assure la protection des boisés situés dans les parcs.

Le paragraphe (4c) de l'article 429 concerne les centres de loisirs et terrains de jeux. La municipalité peut établir, aménager, maintenir et améliorer des centres de loisirs et terrains de jeux, et elle peut également conclure des ententes avec toute corporation scolaire, institution d'enseignement ou toute autre autorité religieuse à ces fins.

Du fait que les centres de loisirs et terrains de jeux impliquent la construction de bâtiments ou l'aménagement d'équipements sportifs il ne s'agit pas là de mesures favorisant la protection des boisés urbains. Toutefois, l'exercice de ces pouvoirs pourrait tenir compte d'un tel objectif et être l'occasion d'aménagement de boisés.

D'autre part la disposition est intéressante en ce qu'elle prévoit la possibilité d'ententes entre les municipalités et les corporations scolaires ou institutions d'enseignement ou religieuses. Ces dernières sont souvent propriétaires de grands ensembles boisés qui, par ce moyen, pourraient devenir accessibles au public.

La ville de Montréal, dans sa charte particulière, a un article qui est rélié à l'article 429(4) mais dont la portée est plus restreinte. L'article 520(63) confère à la ville le pouvoir de « réglementer généralement la conduite des personnes dans les terrains de jeux, parcs d'amusement et parcs publics ». L'article ne fait pas allusion à la création ni à l'aménagement de parcs[289]. Le pouvoir décrit est en fait un pouvoir de réglementation mais il peut servir à protéger les biens qui se trouvent dans les parcs, et à ce titre, il nous intéresse[290].

NOTES

283 S.Q. 1959-60, c. 102 et amendements.

283a **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1975, c. 66, art. 15(b).

284 L.Q. 1974, c. 96, art. 1.

285 **Loi concernant la municipalité de la paroisse de Saint-Raphaël de l'Île Bizard**, L.Q. 1974, c. 100, art. 1 modifiant l'art. 392 f) du **Code municipal** pour cette municipalité.

286 Le calcul de 5 ou 10% est arbitraire et rigide; il faudrait l'affiner en calculant les espaces à sauvegarder non pas uniquement en fonction de la superficie du terrain, mais aussi en fonction du nombre de logements prévu dans le futur lotissement (i.e. en fonction de la population).

287 Anjou, règlement no 931, #4; Baie d'Urfé, règlement no 236 amendé par no 316 et 447, art. 2; Beaconsfield, règlement no 213, art. 4; Dorval, règlement no 752; Lasalle, règlement nO 649, art. 1; Montréal, règlement no 2844; Montréal-Nord, règlement no 394, art. 1; Saint-Laurent, règlement no 462, art. 2 à 5; Ville St-Pierre, règlement no 451, art. 5; Verdun, règlement no 786, art. 4 b).

288 Côte St-Luc, règlement no 1157 amendé par no 1445; Dollard des Ormeaux, règlement no 47, art. 1; Kirkland, règlement no 178, art. 2, 3; Lachine, règlement no 1466 amendé par no 1466-1; Outremont, règlement no 1044-1, art. 5.2.3; Pierrefonds, règlements no 610, art. 6.1; Pointe-aux-Trembles, règlement no 522 amendé par no 726; St-Raphaël de l'Île Bizard, règlement no 127, art. 5.1, 5.2, 5.3.

289 S.R.Q. 1964, c. 193.

290 Il est bien évident que la ville a ce pouvoir par ailleurs. L'article 517 de la Charte sur les pouvoirs de réglementation cite spécifiquement, parmi les matières pouvant faire l'objet de règlements municipaux, « les parcs, squares et traverses ». D'autre part la **Loi des cités et villes** s'applique à la ville de Montréal de façon subsidiaire.

291 Nous verrons que les règlements municipaux sur les parcs sont en fait presque uniquement des règlements d'administration.

Des règlements municipaux relatifs aux parcs ont été pris en application de l'article 429(4a)[292]. Il s'agit pour la plupart de règlements d'administration définissant un certain nombre d'usages permis ou prohibés dans les parcs. Différentes dispositions ayant pour but de conserver les arbres, en même temps que de veiller à la sécurité des personnes, s'y retrouvent régulièrement, telles que l'interdiction d'escalader ou de grimper aux arbres, de tailler, endommager, émonder ou abattre des arbres sans autorisation, d'allumer des feux, de circuler dans certaines parties du parc, etc.

Le règlement sur les parcs et places publiques de Roxboro et celui de la ville de Montréal contiennent des articles plus détaillés sur la protection des arbres, leur plantation et leur abattage. De telles dispositions sur les arbres (arbres publics), dans les autres municipalités, sont incluses soit dans les règlements sur les arbres, soit dans les règlements sur les nuisances, soit dans les règlements de zonage[293].

En dehors des règlements purement administratifs, il existe également des règlements d'emprunts, tels ceux pris par la ville de Beaconsfield[294], pour l'amélioration des parcs et terrains de jeux, comprenant à la fois l'aménagement (y compris la plantation d'arbres) et les installations de jeux.

2.5.3.3 Pouvoirs de contrôle de l'établissement des cimetières

Article 471(3) de la Loi des cités et villes[295]

L'article 471(3) L.C.V. a pour objet les cimetières, et pour objectif de donner à la municipalité le pouvoir d'en « réglementer et contrôler l'établissement ». La ville de Montréal a une disposition plus restrictive vis-à-vis les cimétières. En effet, alors que l'article 471(3) L.C.V. prévoit que la municipalité peut faire des règlements pour régler et contrôler l'établissement des cimetières, l'article 529 de la **Charte de la ville de Montréal** interdit l'établissement d'aucun cimetière ou autre lieu de sépulture sans un consentement préalable du conseil municipal exprimé par règlement.

L'article 471(3) nous intéresse dans la mesure où, d'une part, les cimetières occupent des espaces verts qui pourraient être des parcs et d'autre part, les cimetières tendent à devenir effectivement des parcs ou des espaces verts urbains et sont parfois utilisés à des fins récréatives. En effet ils représentent de grands espaces plantés d'herbes et d'arbres, souvent localisés au coeur des villes.

La municipalité n'a de pouvoir que relativement à l'établissement des cimetières[296]. Ces pouvoirs ne concernent pas l'administration ou l'aménagement des cimetières. La décision d'ouvrir un cimetière au public pour une utilisation récréative n'appartient donc pas à la ville. Il reste qu'une municipalité pourrait s'opposer à l'établissement d'un cimetière sur un terrain. Les textes sont laconiques et aucune indicatin n'est fournie sur les conditions d'exercice de ce contrôle. En fonction de quelles normes la municipalité peut-elle prendre sa décision? Est-ce en fonction d'objectifs de salubrité? Pourrait-elle invoquer, pour justifier un refus, des besoins en espaces verts ou en parcs? Si tel était le cas, on peut imaginer que la municipalité pourrait se servir de son pouvoir de contrôle pour passer des ententes avec les organismes responsables des cimetières et obtenir ainsi pour le public un accès à ces terrains.

2.5.3.4 Les pouvoirs de la C.U.M.

En matière de loisirs et de parcs la Communauté urbaine de Montréal exerce ses compétences de façon progressive.

Dans un premier temps, l'article 190 établit que la Communauté peut par règlement soumis à l'appro-

bation du Ministre des Affaires Municipales, « déterminer les parcs, centres de loisirs et autres équipements qui sont à caractère intermunicipal »[292]. Ce pouvoir de conférer le caractère intermunicipal à certains parcs est limité et de peu de conséquence.

Dans un deuxième temps, la Communauté peut obtenir compétence sur ces matières selon la procédure mentionnée à l'article 114:

« La Communauté peut, par règlement de son Conseil adopté à la majorité des membres de ce Conseil présents à une assemblée spéciale convoquée à cette fin, cette majorité devant comporter le vote affirmatif d'au moins la moitié des représentants de la Ville de Montréal et d'au moins la moitié des représentants des autres municipalités de son territoire, décréter que la Communauté aura, à compter d'une date à être déterminée par le lieutenant-gouverneur en conseil, juridiction sur l'ensemble ou une partie des matières suivantes:

a) les loisirs à caractère intermunicipal y compris l'établissement de parcs régionaux; ... »[293]

Lorsqu'elle a obtenu cette compétence, la Communauté est chargée de l'entretien et de l'exploitation de ces parcs et centres de loisirs et elle peut, par la suite, en établir de nouveaux toujours avec l'approbation du Ministre des Affaires Municipales[294]. Afin de donner suite à de telles décisions la Communauté possède des pouvoirs d'acquisition et d'expropriation[295].

Enfin, dans un troisième temps, une fois qu'elle a acquis compétence sur ces matières, la Communauté par son Comité exécutif exerce un pouvoir d'approbation des projets de parcs ou de centres de loisirs des municipalités:

« À compter de la date où la Communauté acquiert compétence sur ces matières, tout projet d'établis-

NOTES

292 Kirkland, règlement no 175, art. 6 c), d), art. 8; Lachine, règlement no 359 amendé par no 536 et 842, art. 2.3, 2.4, 2.7; Montréal, règlement no 1874, art. 6 b), f), g), 12, 13, 14, 15 et règlement no 2094, art. 2; Pierrefonds, règlement no 572, art. 7; Roxboro, règlement no 238, art. 8, 16, 17, 18, 19, 20; Saint-Léonard, règlement no 699, art. 6 b); Ville St-Pierre, règlement no 468, art. 2 c), e) et règlement no 477, art. 5 b), c), e); Verdun, règlement no 1009, art. 4.1; Westmount, règlement no 69, art. 1.

293 Voir **supra**, 2.2.1.1.

294 Règlements nos 253 et 393.

295 S.R.Q. 1964, c. 193.

295a L'établissement et l'administration des cimetières relèvent, généralement, de corporations créées à cette fin.

296 **Loi de la communauté urbaine de Montréal**, L.Q. 1969, c. 84 tel que mod. par la suite.

297 **Id.**

298 Article 191. On doit noter que rien dans la loi n'oblige la C.U.M. à procéder à l'acquisition de la pleine propriété des terrains et immeubles sur lesquels se trouvent les parcs et équipements de loisirs intermunicipaux. L'article 191 met à la charge de la Communauté l'entretien et l'exploitation de ces immeubles et équipements, sans préciser celui qui en est propriétaire. Par conséquent, les terrains des parcs métropolitains déjà existants pourraient continuer d'appartenir aux municipalités tandis que la C.U.M. assumerait les frais d'entretien et d'exploitation. Pour ce qui est des parcs projetés, ils pourraient être possédés par une autorité autre que la C.U.M. mais cette dernière garderait quand même sa responsabilité à l'égard de leur entretien et exploitation.

299 Articles 99 par. (d) et 101.

sement par une municipalité d'un parc, d'un centre ou d'un autre équipement de loisirs doit, avant l'adoption de la résolution ou du règlement nécessaire à sa mise en oeuvre, être soumis à l'approbation du comité exécutif avec tous les documents et études à ce sujet en possession de la municipalité; le comité exécutif ne peut refuser cette approbation que s'il est d'opinion que le projet est à caractère intermunicipal; il y a appel de cette décision à la Commission municipale de Québec »[300].

La difficulté que pose l'interprétation de ces pouvoirs en matière de parcs est la notion d'« intermunicipal ». La loi ne définit pas cette notion, mais il y a possibilité d'en appeler à la Commission municipale de Québec des décisions du Comité exécutif statuant sur le caractère intermunicipal d'un projet d'une municipalité.

À titre indicatif, signalons que le rapport du Comité Hanigan définit les parcs métropolitains comme étant: « des parcs dont la zone d'attraction s'étend à toute l'agglomération montréalaise »[301].

Les parcs identifiés par ce rapport sont, outre les parcs Angrignon, Mont-Royal, Maisonneuve, des Îles Ste-Hélène et Notre-Dame, ceux qu'on propose de créer au Cap St-Jacques, au ruisseau de l'Anse à l'Orme, au Bois de Liesse et à la Pointe est de l'Île.

De plus, les dispositions dont il est ici question ne s'appliquent qu'aux parcs et il est douteux qu'ils puissent s'appliquer aux boisés s'ils ne sont pas destinés à une vocation de parcs.

NOTES

300 Article 192.

301 **Rapport du Comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal**, (Rapport Hanigan) Québec, Éditeur officiel du Québec, 1973, p. 37.

Conclusion de la première partie

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

En conclusion à cette première partie nous aimerions faire ressortir un certain nombre d'éléments qui caractérisent le régime juridique en vigueur au Québec en matière de protection des boisés.

En premier lieu, il faut noter le caractère épars de la législation étudiée. Les mesures relevées se retrouvent dans un ensemble de lois et de règlements adoptés par trois grandes instances gouvernementales: le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les autorités locales. Chaque instance agit sur la base de pouvoirs qui lui sont propres et dans la poursuite d'objectifs qu'elle définit le plus souvent seule et sans concertation avec les autres. Cette multiplicité des acteurs explique, en partie, l'éparpillement et la diversité des mesures juridiques relevées dans notre exposé.

Une deuxième caractéristique de ce régime juridique est la désuétude et l'inadaptation d'un certain nombre de mesures juridiques. Nous sommes en présence d'un régime qui, pour l'essentiel, repose sur le droit de propriété. Ainsi un propriétaire foncier dispose d'une certaine panoplie de mesures juridiques pour assurer le respect de ses arbres. Il peut réclamer des dommages de toute personne ayant coupé ou abimé des arbres sur sa propriété (Code civil). Il peut, de plus, exiger le payement de dommages exemplaires (**Loi sur la protection des arbres**). Il peut aussi, en vertu de la **Loi des abus préjudiciables à l'agriculture**, sommer un individu présumé fautif à comparaître devant un juge de paix pour s'expliquer. Voilà, en théorie, un ensemble de règles susceptibles de contribuer à la protection des arbres et des boisés. Toutefois, en pratique, on constate que ces lois, conçues pour une époque où l'agriculture prédominait, ne sont à peu près plus invoquées sans doute parce que les propriétaires fonciers en milieu urbain n'ont pas intérêt à assurer la conservation d'arbres ayant perdu leur valeur économique.

Par contre, et c'est là notre troisième point, nous constatons l'apparition de lois qui sans avoir pour objectif la protection des boisés urbains pourraient contribuer de façon incidente à leur assurer une certaine protection. Certaines de ces lois limitent les droits des propriétaires (**Lois sur les biens culturels**, par exemple) ou encore favorisent la réalisation d'objectifs qui nécessitent, de façon incidente, la protection de la nature et le maintien de boisés (**Loi sur la protection de la faune**, par exemple). Dans la mesure où certains biens ou sites se trouvent dans une région urbanisée, ces lois contribuent à la protection de boisés urbains.

Force est de constater, toutefois, qu'il n'existe pas au Québec de lois ayant comme objectif immédiat d'assurer une meilleure protection aux boisés et espaces verts menacés par le développement urbain.

deuxième partie

Étude de législation comparée

INTRODUCTION À LA DEUXIÈME PARTIE

Cette partie présente les aspects les plus intéressants des régimes de protection des boisés et espaces verts en vigueur dans les autres provinces et dans les pays suivants: la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis*. D'un point de vue méthodologique nous avons dû faire face aux mêmes difficultés conceptuelles que celles rencontrées dans l'étude des législations québécoise et fédérale. Dans la plupart de cas, les « boisés urbains » ne font pas l'objet de législation spéciale. Leur protection s'inscrit dans le cadre de législations poursuivant des objectifs plus vastes.

Il nous a donc fallu couvrir un champ législatif assez large. Ainsi, en plus des mesures de protection des boisés urbains, nous avons dû considérer les lois d'urbanisme et de contrôle de l'utilisation du sol, les lois relatives à la protection de l'environnement, les lois visant à assurer la protection des espaces libres naturels et la création de parcs ainsi que les mesures de protection des sites historiques lorsqu'elles pouvaient s'appliquer aux espaces naturels. De cet ensemble nous avons dégagé les mesures qui nous paraissaient les plus intéressantes dans chacun des pays.

Cette partie ne contient donc pas un exposé exhaustif de toutes les lois qui pourraient être pertinentes dans les quatre pays étudiés. Il s'agit d'une présentation sélective.

Une autre limite de cette étude provient du fait qu'elle repose sur la description des lois et règlements. Elle ne permet pas de voir comment les choses se passent en réalité bien qu'il nous arrive au passage de faire référence à la jurisprudence et aux commentaires de juristes ou autres spécialistes.

Enfin, des différences notables dans l'état de la documentation juridique disponible d'un pays à l'autre ont nécessité que nous traitions de façon différente de chacune de ces pays. On notera que la législation américaine est abordée principalement à travers les textes d'auteurs, qui sont particulièrement abondants et qui nous ont inspiré une approche plus critique. De plus, il eut été beaucoup trop long d'examiner les lois État par État. Par contre, nous sommes restés beaucoup plus proches des textes législatifs dans le cas des provinces canadiennes, de la France et de la Grande-Bretagne, ces deux derniers pays possédant déjà des mesures législatives assez précises en ce qui concerne la protection des boisés.

NOTES

* L'étude de ces pays étrangers ne faisait pas partie de notre mandat. Toutefois, il était à peu près impossible de situer notre analyse dans une perspective de réforme sans étudier les expériences de pays ayant vivement ressenti la pression du développement urbain.

chapitre 3

Les provinces canadiennes

Introduction

Dans la législation des provinces canadiennes, nous avons recherché les techniques mises au point afin de protéger les espaces verts et les boisés situés en milieu urbain. Par conséquent, nous n'avons retenu ici que la législation pouvant avoir un effet sur les sols urbains, ce qui exclut les lois dont l'application est limitée aux régions agricoles de même que les lois de protection de l'environnement, généralement axées sur des préoccupations d'hygiène et non pas sur les usages des diverses parcelles de sol[1].

Notre relevé a été divisé en cinq parties regroupant la législation en autant de catégories: « protection des parcs et des réserves », « protection du patrimoine », « planification et urbanisme », « mesures fiscales », et « programmes de financement ». Seules les législations qui présentaient un réel intérêt pour la protection des boisés et espaces verts ont été considérées.

1.1 La protection des parcs et des réserves

On peut distinguer parmi les législations qui visent les parcs et les réserves naturelles quatre types de législation. Il s'agit des lois sur les parcs provinciaux, celles sur les parcs municipaux et régionaux, les lois créant des réserves écologiques et enfin nous nous pencherons sur le rôle des *Conservation Authorities* en Ontario.

1.1.1 Parcs provinciaux

Des législations créant des parcs provinciaux[2] sont en vigueur dans six provinces canadiennes[3]. Ces lois prévoient la création de parcs provinciaux à même les terres publiques existantes ou acquises à ces fins[4]. De tels parcs sont destinés aux activités récréatives[5] bien que certaines lois prévoient la possibilité de zoner certains parcs en divers secteurs ayant chacun une vocation particulière. En effet, en plus de leur vocation récréative, les parcs sont parfois voués à des fonctions de conservation de la nature et de préservation des sites historiques[6].

1.1.2 Parcs municipaux et régionaux

En plus des pouvoirs que possèdent généralement les municipalités en matière de parcs, qui ne sont guère différents de ceux qu'on trouve dans les lois québécoises, certaines provinces se sont dotées de législations spéciales visant la création de parcs supra-municipaux[7].

Les mesures prévues par ces lois ne sont mises en oeuvre que sur l'initiative d'une localité. Par exemple, selon la loi ontarienne, le Conseil d'une municipalité, lorsqu'une pétition demandant l'application des mécanismes de la loi lui est présentée, peut adopter un règlement donnant suite à la pétition mais à la condition que le Conseil obtienne l'assentiment de la majorité des électeurs qualifiés; le règlement prévoit alors que la gestion des parcs de la municipalité relèvera d'un *Board*. Par contre, selon les lois de Colombie Britannique et de Saskatchewan, le lieutenant-gouverneur en conseil peut créer une autorité régionale pour les parcs lorsque le Ministre chargé de la loi le recommande et lorsqu'un certain nombre de conseils municipaux de la région en ont fait la demande.

Les organismes ainsi créés sont chargés de la gestion et du contrôle de tous les parcs régionaux (C.B. et Saskatchewan) ou municipaux (pour l'Ontario) du territoire qui leur est assigné. Ces *Authorities* ou *Boards* ont le pouvoir d'acquérir des terrains requis pour les besoins de parcs; elles peuvent aussi conclure des ententes afin d'acheter ou de louer des terrains[8].

Le pouvoir réglementaire que peuvent exercer les organismes est sujet, soit à l'approbation du Minis-

tre[9], soit à la conclusion d'ententes avec le Ministre[10], ou encore, n'est sujet à aucune approbation[11].

Les municipalités sont impliquées dans de tels organismes par la nomination à leur Conseil d'administration[12] de membres de conseils municipaux des

NOTES

1 Voir par exemple: **The Environmental Protection Act**, S.O. 1971, c. 86; **Environmental and Land Use Act**, S.B.C. 1971, c. 17; **An Act Respecting Protection of the Environment**, S.N.S. 1973, 22 Eliz. II, c. 6. La loi albertaine introduit toutefois quelques éléments différents dont nous traiterons plus loin: **The Environment Conservation Act**, R.S.A. 1970, c. 125, amendé par 1971, c. 24 et 1972, c. 38, et surtout **The Department of the Environment Act**, S.A. 1971, c. 24 et am.

2 De façon générale, sur la législation en matière de parcs, voir: Richard Robinson, « Legal Problems in the Protection of Recreational Values » (1970) 6 **U.B.C.L. Rev.** 237.

3 Ontario: **Provincial Parks Act**, R.S.O. 1970, c. 371 et am.; Alberta: **Provincial Parks Act**, R.S.A. 1970, c. 288 et am.; Manitoba: **Provincial Parks Lands Act**, R.S.M. 1970, c. P-20 et am.; Nouvelle-Écosse: **Provincial Parks Act**, R.S.N.S. 1967, c. 244 et am.; Terre-Neuve: **Provincial Parks Act**, R.S.N. 1952, c. 49 et am. et Saskatchewan: **Provincial Parks, Protected Areas, Recreation Sites and Antiquities Act**, R.S.S. 1965, c. 54 et am.

4 En Ontario, les terres doivent être acquises par la Couronne selon le **Public Works Act** — Art. 3-(3) de la loi ontarienne.
En Alberta, les parcs provinciaux peuvent être des terres qui appartiennent ou sont louées à la province; un pouvoir d'achat à des fins de parc est prévu: loi albertaine, art. 8.
Au Manitoba, les parcs provinciaux ne peuvent exister que sur des terres de la Couronne: loi manitobaine, art. 4(2).
En Nouvelle-Écosse, les parcs ne peuvent être établis que sur des terres publiques: loi de N-E., art. 4.
À Terre-Neuve, on prévoit que les terres sur lesquelles sont établis les parcs provinciaux peuvent être soit achetées, soit louées par le gouvernement: loi de Terre-Neuve, art. 3.
En Saskatchewan, on ne peut établir des parcs que sur les forêts ou terres publiques provinciales: loi de Saskatchewan, art. 2 et 3.

5 Loi de Terre-Neuve, art. 4(2); Nouvelle-Écosse, art. 6 (a); Manitoba, art. 3 (1) et 6 (1); Ontario, art. 2; Saskatchewan, art. 6.

6 Loi de Saskatchewan, art. 11; Ontario, art. 5; Alberta, art. 8; Nouvelle-Écosse, art. 6 et 7; Terre-Neuve, art. 11 (2).

7 Ontario: **Public Parks Act**, R.S.O. 1970, c. 384 et am.
Saskatchewan: **Regional Parks Act** R.S.S. 1965, c. 402 et am.
Colombie Britannique: **Regional Parks Act**, S.B.C. 1965, c. 43 et am. Cette dernière loi fait appel à un organisme qui existe déjà.

8 Nous traitons des caractéristiques principales des organismes créés par les trois lois. Nous avons négligé les considérations de procédure afin de ne pas alourdir le texte.

9 **An Act Respecting Regional Parks**, S.B.C. 1965, c. 43, art. 5 a).

10 **An Act Respecting Regional Parks**, R.S.S. 1965, c. 402, art. 9.

11 C'est le cas de la loi ontarienne (précitée) et de la loi de Colombie Britannique en partie.

12 Loi ontarienne, art. 4; loi de Saskatchewan, art. 6.

régions respectivement desservies par ces organismes et par les contributions qu'elles y versent[13]. Le Ministre participe aussi à leur financement[14].

1.1.3 Réserves écologiques

Deux provinces sont pourvues de lois portant sur des aires qu'on peut qualifier de réserves écologiques[15]. Elles ont pour objet de réserver des terres publiques afin de préserver leur aspect naturel, pour des fins de recherche ou d'éducation ou pour leur valeur esthétique, etc. Dans les deux cas, c'est au lieutenant-gouverneur en conseil qu'il revient d'établir de telles réserves. On trouve peu de différence entre ces lois et la loi québécoise sur les réserves écologiques[16].

1.1.4 *Conservation Authorities*

Les *Conservation Authorities* sont des organismes autonomes formés de personnes nommées par les municipalités concernées et par le gouvernement de l'Ontario. Depuis près de 30 ans, ces organismes sont responsables de la protection et de l'aménagement des bassins des cours d'eau sur les territoires sur lesquels ils ont compétence. Pour cette tâche, ils possèdent des pouvoirs d'acquisition par achat ou expropriation, de gestion et d'aménagement des terrains acquis: ils peuvent notamment construire des réservoirs et des barrages, modifier le lit des cours d'eau, utiliser les terrains qu'ils ont acquis à des fins récréatives, planter des arbres sur leurs terrains ou sur des terres appartenant à d'autres propriétaires avec leur consentement[17].

Bien que l'objectif premier des *Conservation Authorities* soit de contrôler les inondations et d'assurer la qualité de l'eau, leurs activités dans les domaines de la conservation des terres et de l'aménagement à des fins récréatives ont été considérables. Par exemple, le *Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority* (M.T.R.C.A.) a entrepris un vaste programme de reboisement et d'entretien des boisés existants sur les terres lui appartenant. Le M.T.R.C.A. s'occupe également de la protection de la faune et de la flore sur son territoire.

L'*Authority* a de plus conclu des ententes avec diverses municipalités pour leur permettre d'utiliser et d'aménager certaines portions de ses terres à des fins récréatives. Sur le seul territoire du Toronto Métropolitain, une dizaine de parcs ont ainsi été formés, pour un total de 4825 acres (entre 1957 et 1972)[18].

Sur le plan financier, en plus des contributions qu'il prélève auprès des municipalités situées sur le territoire sur lequel il a compétence[19], le M.T.R.C.A. bénéficie d'une importante aide financière de la part du gouvernement provincial; celui-ci assume 50 pour cent des coûts d'une grande partie des programmes mis sur pied par l'*Authority*.

Enfin, il faut mentionner la collaboration constante qui existe entre les *Conservation Authorities*, les municipalités et les différents ministères provinciaux ou fédéraux concernés. Dans les premières années de la mise en place des *Conservation Authorities*, le gouvernement provincial a assumé un leadership important, mais maintenant, ce sont les représentants locaux et les *Conservation Authorities* elles-mêmes qui ont l'initiative des programmes d'intervention[19a].

1.2 Protection du patrimoine

Les lois de protection du patrimoine en vigueur dans les provinces canadiennes vont du plus rudimentaire aux législations se rapprochant des normes généralement suivies par la majorité des pays membres de l'UNESCO[20].

Seule la Nouvelle-Écosse ne possède pas de législation visant le contrôle des biens culturels immobi-

liers situés sur les terrains privés[21]; elle se borne plutôt à ne traiter que des biens culturels qui se trouvent sur un terrain public. La loi du Nouveau-Brunswick[22] vise tous les terrains mais, à l'instar de Terre-Neuve[23], de l'Île du Prince Édouard[24], du Manitoba[25], de l'Alberta[26] et de la Saskatchewan[27], il ne semble pas que l'on ait jusqu'à maintenant appliqué la législation aux terrains privés[28]. Ces lois prévoient toutes que le Ministre responsable ou le lieutenant-gouverneur en conseil peut désigner un lieu comme constituant un bien historique.

La Colombie Britannique possède une loi[29] qui ne s'éloigne guère du modèle le plus répandu au Canada; elle vise tous les terrains sur lesquels sont situés des biens ayant une signification historique reconnue par le Ministre responsable de la loi[30] mais à la différence des autres lois provinciales, elle semble être effectivement appliquée[31]. Cette législation prévoit aussi la possibilité d'une compensation pour le propriétaire qui démontre que la valeur de son terrain a été diminuée en raison de la désignation[32].

NOTES

13 Loi ontarienne, art. 18; loi de Saskatchewan, art. 14.

14 Loi de Saskatchewan, art. 13; loi de Colombie Britannique, art. 13.

15 Il s'agit de la Colombie Britannique, **Ecological Reserves Act**, S.B.C. 1971, c. 16 et de l'Ontario, **The Wilderness Areas Act**, R.S.O. 1970, c. 448. De façon générale voir R-T. Franson « Legislation to establish ecological reserves for the protection of natural areas », (1972) 10 **Osgoode Hall** L.J. 583.

16 L.Q. 1974, c. 29.

17 The **Conservation Authorities Act**, R.S.O. 1970, c. 78 et amendements, art. 20.

18 Voir The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, **A Compendium of Information**, Toronto, 1972.

19 En vertu des articles 25 et 26 du **Conservation Authorities Act**.

19a **A compendium of information, op. cit.**, p. 90.

20 Marc Denhez « Conserving Neighborhoods and Landmarks: The Canadian Problem », in **Urban Forum-Colloque urbain**, Ottawa, CCRUR, Printemps 1976, vol. 2 no 1, p. 30.

21 **An Act to Provide for the Protection of Historical Objects**, S.N.S. 1970, c. 8, art. 2.

22 **Historic Sites Protection Act**, S.N.B. 1954, c. 8, am. 1958, c. 15.

23 **Historic Objects, Sites and Records Act**, 1959, Statutes of Newfoundland, no. 76.

24 **The Prince Edward Island Heritage Foundation Act**, P.E.I. Acts, 1970, c. 39.

25 **The Historic Sites and Objects Act**, R.S.M. 1970, c. H-70.

26 **The Alberta Historical Resource Act**, S.A. 1973, c. 5 et amendements.

27 **Provincial Parks, Protected Areas, Recreation Sites and Antiquities Act**, R.S.S. 1965, c. 54 et amendements.

28 Denhez, **loc. cit.**, à la p. 30.

29 **Archaeological and Historic Sites Protection Act**, S.B.C. 1972, c. 4.

30 **Idem**, art. 2.

31 Denhez, **loc. cit.**, à la p. 30.

32 S.B.C. 1972, c. 4, art. 2 (3).

La **Ontario Heritage Act**, 1974[32] a institué divers mécanismes destinés à protéger le patrimoine. L'élément central du système de protection est une corporation de la Couronne, la *Ontario Heritage Foundation*[34] qui a pour fonctions notamment de faire des recommandations au Ministre sur la protection du patrimoine[35], d'acheter ou de détenir des biens « in trust for the people of Ontario »[36], d'encourager la conservation du patrimoine, de préserver, maintenir, reconstruire, restaurer et gérer des propriétés ayant un intérêt historique, architectural, ré créatif, esthétique ou académique[37]. La Fondation peut, à ces fins, acquérir de toutes façons des biens ayant de telles caractéristiques[38], conclure des ententes et obtenir des servitudes ou des intérêts dans certains biens pour la conservation du patrimoine[39] et peut se livrer à diverses autres activités en relation avec son mandat[40]. Le Ministre de la Culture et de la Récréation peut, lorsqu'il est d'opinion que cela est nécessaire pour l'accomplissement des desseins de la loi, exercer les pouvoirs de la Fondation[41].

La Fondation est financée par le gouvernement, mais elle peut recevoir des dons de toute autre personne[42]. Le capital qu'elle détient ne peut être dépensé sans permission du gouvernement sauf pour l'acquisition de propriétés d'intérêt historique, esthétique, archéologique, etc.[43].

La désignation des biens patrimoniaux est confiée aux municipalités[44], sous le contrôle d'un bureau de révision[45]. Toute démolition ou altération d'un bien désigné doit faire l'objet d'une permission du conseil municipal et la décision de celui-ci est sujette à appel au bureau de révision[46]. Les municipalités peuvent aussi déterminer des districts de conservation du patrimoine, après avoir pris l'avis d'un comité consultatif et préparé un plan officiel[47] dont l'application est sujette à l'approbation du bureau de révision[48].

La loi ontarienne offre donc des mécanismes de protection qui semblent très intéressants bien que la possibilité d'invoquer cette loi pour protéger un boisé est très mince actuellement.

1.3 Planification et urbanisme

Protéger les boisés comme entités propres implique leur maintien à l'état naturel, c'est-à-dire que le sol qui les supporte ne saurait servir à des fonctions qui excluent la présence d'un environnement forestier.

Nous allons donc faire état des divers mécanismes de planification et de réglementation du sol qui sont prévus par le droit de certaines provinces canadiennes et qui permettent de préserver certaines caractéristiques naturelles du sol.

1.3.1 Le zonage pour « *open spaces* » ou « parcs »

Nous savons que le droit québécois ne reconnaît pas aux municipalités le pouvoir de zoner de façon telle que le propriétaire d'un terrain se retrouve dans l'impossibilité d'exercer quelque activité rentable sur celui-ci[49]. En droit canadien, la même situation prévaut. Selon Rogers,

« There is validity to the argument that by zoning a parcel of land as « open space » of for « park purposes » the municipality is virtually taking the land without having to pay for it. By the enactment of a zoning by-law instead of an expropriation by-law the taxpayers are saved the cost of the land and yet they secure the benefits of the open space which, while privately owned, may enhance the value of the land without obliging the municipality to compensate the owner since no title changes hands »[50].

Une seule exception jurisprudentielle semble confirmer la règle[51].

On reconnaît toutefois la possibilité pour les autorités responsables de pratiquer ce qu'on désigne par l'expression *large lot zoning* par lequel on exige que chaque construction soit érigée sur un très grand terrain, ce qui laissera la majeure partie de celui-ci exempt de construction.

Quatre provinces[52] possèdent un régime de planification fondé non pas sur l'exercice d'un pouvoir législatif par l'autorité planificatrice, mais plutôt sur un régime d'autorisation préalable. Ce système d'inspiration britannique, appelé *development control*, est décrit de la façon suivante par Rogers:

« Development control is the regulation of land use on a permit basis for each proposed use of land. Each proposal for a particular use of a parcel of land is examined on its merits and, if approved by the approving authority, may be proceeded with (...). Development control is the control of land use by permission rather than by regulation. »[53]

NOTES

33 S.O. 1974, c. 122.

34 **Ontario Heritage Act**, précitée, partie II.

35 **Idem**, art. 7 a).

36 **Idem**, art. 7 b).

37 **Idem**, art. 7 c) et d).

38 **Idem**, art. 10 (1) (a).

39 **Idem**, art. 10 (1) (b).

40 **Idem**, art. 10 (1) (c) à (1) (1).

41 **Idem**, art. 10 (2).

42 **Idem**, art. 17 et art. 10 (1) a).

43 **Idem**, art. 13 (3).

44 **Idem**, art. 29.

45 **Idem**, art. 29 (7).

46 **Idem**, art. 34.

47 **Idem**, art. 40 et 41.

48 **Idem**, art. 41 (3).

49 **Corporation de la ville de Dorval v. Sanguinet automobile Ltée**, (1960) B.R. 706, **Sula v. Cité de Duvernay**, (1970) C.A. 234; **Flora Gagné v. La Corporation municipale de Donscona**, (1975) C.S. 78.

50 Ian MacFee Rogers, **Canadian Law of Planning and Zoning**, Toronto, Carswell, 1973 p. 122.

51 **Regina Auto Court v. Regina (City)**, (1958) W.W.R. 167 (Sask.)

« It is true that any zoning by-law restricts the full and complete uses of any property affected thereby. The right to continue to use the property and any buildings thereon for purposes for which it was being used prior to the passing of the by-law is provided for in the by-law as required by the **Community Planning Act**. *The plaintiff is still the registered owner of the property and of course can dispose of it but the property would remain subject to the provisions of the zoning by-law. »* (pp. 168-169).

52 Il s'agit de Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan, Alberta et, dans une mesure plus limitée, de la Colombie Britannique. Dans certaines provinces, comme en Ontario, on fait usage du pouvoir de zonage d'une façon telle que cela ressemble beaucoup au système de *development control*. Voir Rogers, **op. cit.**, à la p. 137 et Patrick Kenniff, « Development Control in Canada: Evolution and Prospects », (1974) **Journal of Planning and Environmental Law**, 385, p. 389 ss.

53 Rogers, **op. cit.**, p. 136.

De façon générale, la permission de développer une parcelle de sol ne sera accordée que si le projet soumis est, de l'avis de l'autorité planificatrice, conforme au plan de développement. Outre le fait que le *development control* ne soit appliqué d'une façon permanente qu'en Alberta et à Terre-Neuve[64], on doit noter que ce système ne permet pas de maintenir un terrain privé dans un état perpétuellement non-bâti sans verser d'indemnité au propriétaire, car les principes généraux du droit de la planification s'appliquent encore à un tel régime et il faut une disposition législative expresse pour les écarter[65]. Le plus loin qu'on puisse aller est le gel du développement d'un lot en conformité avec le plan officiel et à la condition de permettre des usages pré-existants. Un tel gel ne peut être que temporaire[66].

Il n'est donc pas possible au Canada, uniquement avec les mécanismes généraux de planification, de décréter, sans compensation, qu'un terrain sera perpétuellement affecté à des usages publics ou d'imposer des mesures qui auront pour effet d'empêcher toute utilisation « rentable » par son propriétaire[67].

1.3.2 Le contrôle de l'utilisation des sols agricoles et le maintien d'espaces libres, dans le cadre d'une planification régionale

Depuis 1973, sont apparues au Canada des législations qui étendent considérablement la portée des pouvoirs de réglementation de l'utilisation du sol tout en en confiant l'exercice à des organismes provinciaux.

1.3.2.1 Ontario

En vertu du **Planning and Development Act, 1974**[68], le Ministre responsable[69] peut établir un *development planning area* à tout endroit dans la province. Un plan de développement de la zone doit alors être préparé.

Un tel plan de développement peut contenir des prescriptions relatives à la densité et à la distribution de la population, la localisation des industries et des commerces, l'identification des principaux usages du sol et des principaux parcs ou *open spaces* et les politiques relatives à l'acquisition de terrains[70]. Le plan peut aussi comporter des politiques en matière de gestion de l'eau, de contrôle de la pollution, de localisation des infrastructures de transport et de communication, de développement des ressources culturelles, éducatives et récréatives et d'autres matières que le Ministre juge pertinentes[71].

Le plan peut de plus présenter les politiques relatives au financement, à la coordination et d'autres politiques que le Ministre juge nécessaire de préciser[72].

Les municipalités sont obligatoirement consultées[73], mais le plan est approuvé par le lieutenant-gouverneur en conseil et il devient dès lors le plan de développement pour la région qui y est décrite[74]. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, aucune municipalité comprise dans l'aire de développement et aucun Ministère ne peut entreprendre de travaux de nature structurelle ou autres travaux et aucune municipalité ne peut adopter de règlements qui sont en conflit avec le plan de développement[75]. En cas de conflit entre un règlement de zonage et une disposition du plan, cette dernière à préséance[76].

Le rôle du Ministre est fondamental. C'est lui qui peut autoriser certaines dérogations au plan[77]. Il peut amender un plan d'une localité afin de le rendre conforme au plan de développement[78], il peut même exercer le pouvoir de zonage que lui confère le **Planning Act**[79] afin de rendre le zonage d'une localité donnée conforme au plan[79].

La loi prévoit des mécanismes de révision du plan[71]. D'autre part, le Ministre peut acheter, louer ou exproprier tout terrain ou droit réel à l'intérieur du

secteur visé par le plan et en disposer, le tout en vue de favoriser l'exécution de tout aspect du plan[73]. Les municipalités peuvent recevoir des subventions afin de favoriser la mise en oeuvre du plan[74].

Cette législation est complétée par deux autres lois qui mettent en oeuvre des politiques de planification dans certaines régions particulières: le **Parkway Belt Planning and Development Act**, 1973[75] et le **Niagara Escarpment Planning and Development Act**, 1973[76] contiennent des dispositions permettant certaines ententes, arrangements fiscaux, mécanismes de contrôle afin de mieux mettre en oeuvre le plan.

1.3.2.2. Alberta

Dans le cadre de sa législation sur la protection de l'environnement, le gouvernement albertain s'est doté d'importants pouvoirs de contrôle du développement et de l'utilisation du sol[76]. En effet, l'art. 15 du **Department of the Environment act** accorde au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'établir par règlement une *Restricted Development Area* ou une *Water Conservation Area*. La loi précise que ces *Areas* peuvent être établies, notamment, en vue de prévenir, contrôler ou enrayer la destruction, la détérioration ou la pollution de ressources naturelles[77]; de maintenir l'environnement à l'état naturel ou dans un état satisfaisant pour la récréation ou pour la conser-

NOTES

54 Kenniff, **loc. cit.**, p. 391.

55 Kenniff, **loc. cit.**, p. 398.

56 **Soo Mill and Lumber v. City of Sault Ste-Marie**, (1972) 2 R.C.S. 76; 47 D.L.R. (3d) 1, 2 N.R. 429; **Sanbay Developments v. City of London**, (1975) 1 R.C.S. 485; (1974) 2 N.R. 422.

57 Rogers, **op. cit.**, p. 123.

58 S.O. 1973, c. 51, am. 1974, c. 50.

59 C'est-à-dire le Trésorier de l'Ontario et Ministre des Affaires Intergouvernementales et Économiques, art. 1 (c).

60 S.O. 1973, c. 51, art. 5 (a) (i), (ii).

61 **Idem**, art. 5 (a) (iii), (iv), (v), (vi), (vii).

62 **Idem**, art. 5 (b), (c), (d).

63 **Idem**, art. 6.

64 **Idem**, art. 6 (10).

65 **Idem**, art. 9.

66 **Idem**, art. 10.

67 **Idem**, art. 9 (2).

68 **Idem**, art. 11.

69 **The Planning Act**, R.S.O. 1970, c. 349, art. 31 (1) (a).

70 **Ont. Planning and Development Act**, précitée, art. 12.

71 **Idem**, art. 14.

72 **Idem**, art. 15.

73 **Idem**, art. 17.

74 S.O. 1973, c. 53.

75 S.O. 1973, c. 52.

76 **The Department of the Environment Act**, S.A. 1971, c. 24, art. 15, 16, amendés par 1972, c. 32; 1972, c. 91; 1974, c. 27; 1975, c. 51 et 1976, c. 65.

77 Par ressources naturelles, on entend le sol, la flore, la faune, l'air et l'eau, Art. 1 (f).

vation de la faune et de la flore; de prévenir la détérioration de la qualité de l'environnement dans la zone par suite d'un développement ou d'une utilisation du sol incompatibles avec un tel objectif.

Pour parvenir à ces fins, le gouvernement peut réglementer le développement et l'utilisation du sol ainsi que les activités ou enlever des bâtiments, des matériaux ou des animaux et pourvoir aux paiement de compensations pour les pertes encourues. Il peut autoriser l'acquisition de terres de gré à gré ou par expropriation à l'intérieur de la zone. Toutefois, il faut signaler que, par un amendement de 1975[79], un pouvoir de dérogation a été introduit dans la loi laissant planer quelque doute sur son application ou son efficacité.

Enfin, ces dispositions sont complétées par d'importantes mesures de sanction, accordant au Ministre le pouvoir de faire cesser tout acte contrevenant à la loi, au moyen d'un *stop order* (art. 16). Le refus d'obtempérer à cet arrêté peut valoir au contrevenant une amende d'au plus $10,000. ou un emprisonnement d'au plus 12 mois. De plus, le Ministre peut obtenir une injonction de la *Supreme Court of Alberta*. Toutefois, le contrevenant dispose d'un droit d'appel au Ministre afin qu'une enquête soit effectuée sur son cas.

De 1971 à 1976, surtout à partir de 1974, 9 *Restricted Development Areas* ont été établies, dont une à Calgary et 3 à Edmonton[80]. Dans ces règlements, il n'est pas question de protection des boisés comme tels, mais leur champ d'application est assez large pour assurer indirectement une certaine protection des boisés[81].

1.3.2.3 Colombie Britannique

La première tentative canadienne de zonage agricole défini explicitement comme tel se retrouve en Colombie Britannique avec le **Land Commission Act**[82].

Cette loi crée une Commission formée d'au moins cinq membres constituant une corporation qui est, à toutes fins de droit, agent de la Couronne. Les deux objectifs assignés à la Commission sont de préserver les terres agricoles et les ceintures vertes à l'intérieur et autour des zones urbaines.

Ce n'est toutefois que pour les terres agricoles que la Commission possède des pouvoirs de zonage et de régulation. Ses pouvoirs quant aux ceintures de verdure sont limités à des facultés d'acquérir de gré à gré les terrains qu'elle juge nécessaire de conserver pour leurs qualités esthétiques, leur localisation, leur qualité pour le développement industriel et urbain ou leur potentiel pour le futur ou pour les usages récréatifs. Les fonds requis pour financer de telles acquisitions sont prévus par le **Greenbelt Protection Fund Act**[83] et le **Accelerated Park Development Fund Act**[84].

En ce qui concerne les terres agricoles, la Commission peut, moyennant certaines conditions de nature procédurale et avec l'approbation préalable du lieutenant-gouverneur en conseil:

« designate land, including Crown land, that is suitable for farm use, as agricultural land, and upon being so designated, the agricultural land is established as an agricultural land reserve and shall be subject to this act and the regulations. »[85]

Une telle désignation se fait généralement après qu'un plan ait été préparé par le gouvernement régional et qu'a été tenue une audience publique sur ce plan. En cas de refus d'une autorité municipale ou régionale de préparer un plan, la Commission peut en préparer un elle-même et après une audience publique, le soumettre au lieutenant-gouverneur en conseil pour approbation.

Le lieutenant-gouverneur en conseil garde son droit d'exclure une parcelle quelconque d'une zone agri-

cole en plus d'un vaste pouvoir de réglementation. Quant au statut des terres zonées en vertu de cette loi, il est interdit de les utiliser pour d'autres fins que l'agriculture et aucun droit à une compensation n'existe à la suite d'une désignation.

1.3.2.4 La Commission de la Capitale nationale

Pour compléter cet examen des mécanismes de protection des boisés dans la législation des provinces canadiennes il est intéressant de mentionner quelques mécanismes qui sont appliqués sur le territoire de la capitale fédérale. Nous nous limiterons toutefois aux mécanismes d'aménagement relevant du gouvernement fédéral qui, en ce cas-ci, ont préséance sur les mécanismes établis en vertu des lois provinciales[85].

L'aménagement de la capitale du Canada est régi par la **Loi sur la Capitale nationale**[86]. En vertu de cette loi est créée la Commission de la Capitale nationale dont les buts et objets sont les suivants:

« préparer des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la Capitale nationale et d'y aider, afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale »[87].

Afin de remplir son mandat, la Commission est investie de pouvoirs d'acquisition et d'expropriation de tous biens, de construction et d'exploitation de parcs, routes, ponts, places publiques. Elle peut de plus pourvoir à l'entretien ou à l'amélioration de tout bien d'un ministère ou autre autorité. Enfin, mentionnons que la Commission peut se livrer à des projets conjoints avec les municipalités et autres autorités ainsi que leur accorder des subventions pour l'embellissement ou l'aménagement de biens[88].

NOTES

78 S.A. 1975, c. 51, art. 8.

79 (1976) 72 **Alberta Gazette**, Partie II, Index of Regulations, p. 13.

80 Voir par exemple **Calgary Restricted Development Area Regulations**, Alta. Reg. 212/76, (1976) 72 **Alberta Gazette**, Partie II, 935.

81 S.B.C. 1973, c. 46. Également: David Baxter, **British Columbia Land Commission Act. A Review**, Ottawa, CCRUR, 1974, 40 p.

82 S.B.C. 1972, c. 24.

83 S.B.C. 1971, c. 1; 1972, c. 1; 1974, c. 1.

84 **Land Commission Act, loc. cit.**, art. 8 (1).

85 En vertu de l'article 23 de la **Loi sur la Capitale nationale**, S.R.C. 1970, c. N-3, les ouvrages de la Commission sont déclarés être à l'avantage général du Canada, donc, de juridiction fédérale exclusive. De plus, la Commission étant un mandataire de la Couronne (art. 4), ses biens ne sont pas soumis, en principe, aux législations provinciales.

86 S.R.C. 1970, c. N-3.

87 **Loi sur la Capitale nationale, loc. cit.**, art. 10 (1).

88 **Idem**, art. 10 (2).

Il demeure toutefois que les municipalités et les gouvernements d'Ontario et du Québec conservent une compétence de principe en matière d'aménagement urbain sauf que ces compétences peuvent devenir inopérantes face à la législation fédérale[28].

C'est toutefois par le moyen des acquisitions que la Commission de la Capitale nationale intervient[29]. En matière de protection des boisés, la réalisation la plus connue de la C.C.N. est sûrement la ceinture de verdure (*greenbelt*) qui entoure l'agglomération d'Ottawa.

Les premiers efforts afin de préserver les terrains compris dans ce qu'on destinait à un aménagement en ceinture de verdure furent orientés vers le contrôle de l'utilisation des terres au moyen d'une planification provinciale. Les protestations contre une telle politique vinrent surtout des cantons où l'on prévoyait l'aménagement de la ceinture si bien que le gouvernement fédéral se résigna, après avoir envisagé diverses solutions nécessitant le concours des autres autorités publiques de la région à procéder à l'acquisition des terrains de la ceinture verte puisqu'on ne parvenait pas à s'entendre autrement pour la protéger[30]. C'est donc par une politique d'acquisitions que la Commission de la Capitale nationale atteint ses objectifs en matière de planification et de préservation des espaces naturels jugés dignes d'être conservés.

La ceinture de verdure d'Ottawa est vue comme une mesure de planification à long terme visant à englober une région urbaine et à fournir des espaces libres pour le futur. Il n'est toutefois pas question de laisser les terrains de la ceinture inexploités[31] pas plus que de les laisser servir à des catégories d'activités autres que les cultures maraîchères, les réserves de boisés, l'exploitation de terrains du gouvernement fédéral, les aménagements publics éloignés des limites de la ville, les parcs simples, l'installation d'industries sur des terrains d'au moins dix acres, les routes, chemins de fer et la construction de résidences sur de grands lots.

Comme l'autorité fédérale est propriétaire des terrains de la ceinture, elle est à même d'imposer toutes les conditions jugées par elle utiles pour l'utilisation des terrains. Nous avons ici un exemple d'une planification mise en oeuvre par un vaste programme d'acquisition de terrains.

En définitive, ces législations se présentent comme des amorces de planification centralisée dans le domaine des espaces libres naturels. De plus, ces interventions se caractérisent par une réglementation impliquant la non-construction de certains lots et par d'importants programmes d'acquisition de terrains[32].

1.4 Les mesures fiscales

La fiscalité foncière des provinces canadiennes[33] ne comporte pas de mécanismes qui équivalent à un statut préférentiel pour les boisés et espaces verts, à part les exemptions usuelles pour les immeubles utilisés à des fins charitables, éducatives, etc.[34]. Certaines provinces ménagent un statut préférentiel aux fermes et aux boisés agricoles[35], l'étendue de ces notions variant d'une province à l'autre.

1.5 Programmes de financement

La législation de certaines provinces prévoit que des subventions peuvent être versées par le gouvernement provincial afin d'aider au développement et à la création de parcs.

En Ontario, le **Park Assistance Act**[36] prévoit que le Ministre, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, peut accorder des subventions aux municipalités afin de les aider à acquérir le terrain nécessaire et développer un parc approuvé par le Ministre. Est aussi prévue la possibilité pour

une municipalité de conclure des ententes avec d'autres municipalités pour l'achat, l'établissement et l'administration d'un tel parc. Le Ministre accorde la subvention eu égard aux besoins et à la localisation du parc proposé; il peut modifier le plan soumis. Lorsqu'il existe un *Board of Parks* dans la municipalité requérante, c'est à cet organisme qu'est confiée la gestion du parc. Un parc ainsi subventionné ne peut faire l'objet d'une aliénation sans la permission du lieutenant-gouverneur en conseil.

Parallèlement à la mise sur pied de la *Land Commission*, la Colombie Britannique s'est lancée dans un important programme de subventions à l'achat de terrains pour fins de parcs et de ceintures vertes. Une série de lois[89] prévoient donc la disponibilité de crédits pour financer de tels programmes.

En vertu du **Recreational Land Greenbelt Encouragement Act**[90], un propriétaire d'un terrain situé à l'intérieur d'une zone désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil peut demander que son terrain soit désigné comme un « terrain récréatif approuvé ».

Après enquête, le Ministre chargé d'appliquer la loi peut désigner le terrain ou une partie, en imposant les conditions qu'il juge nécessaire. Dans un tel cas, les taxes foncières alors payables sur le terrain sont remboursées au propriétaire moyennant le consentement par ce dernier d'une servitude concernant l'usage de son terrain. Si le Ministre est d'avis que la servitude fut violée, il peut, à certaines conditions, exiger du propriétaire le remboursement des montants ainsi versés.

NOTES

89 Voir **supra**, partie I.

90 Commission de la Capitale Nationale, **Ceintures de verdure urbaines**, Ottawa, La Commission, s.d. 38 p. à la p. 5.

91 **Ibid.**, p. 9.

92 **Ibid.**, p. 11.

93 Nous avons vu que la Colombie Britannique a adopté l'**Accelerated Park Development Fund Act**, S.B.C. 1972, c. 1; 1974, c. 1 et le **Greenbelt Protection Fund Act**, S.B.C. 1972, c. 24. En Ontario, voir le **Niagara Escarpment Planning and Development Act**, précité, art. 18 et **The Ontario Planning and Development Act**, précité, art. 15.

94 Voir de façon générale, sur cette question, Frederic H. Finnis, **Property Assessment in Canada**, Toronto, Canadian Tax Foundation (Canadian Tax papers, no 50), March 1970, 114 p.; Lionel D. Feldman Consulting Ltd et autres, **Inventaire analytique de la législation sur les exemptions à l'impôt foncier au Canada**, Toronto, 15 mars 1973, pag. mult.

95 Ontario: **The Assessment Act**, R.S.O. 1970, c. 32, art. 3; Nouveau-Brunswick: **Assessment Act**, S.N.B. 1965, c. 110, art. 4; Alberta: **Municipal Taxation Act**, R.S.A. 1970, c. 251, art. 25, 26; Nouvelle-Écosse: **The Assessment Act**, R.S.N.S. 1967, c. 14, art. 3; Terre-Neuve: **Local Government Act**, R.S.N. 1970, c. 216, art. 83; Saskatchewan: **An Act Respecting Urban Municipalities**, S.S. 1970, c. 78, art. 323.

96 Ontario, art. 29; Nouveau-Brunswick, art. 16.

97 The **Parks Assistance Act**, R.S.O. 1970, c. 337, am. 1972, c. 1, art. 86.

98 **Community Recreational Facilities Funds Act**, S.B.C. 1973, c. 17, am. 1973 (2e sess.), c. 102; **Accelerated Park Development Act**, 1971, c. 1; **Accelerated Park Development Fund Act**, 1972, c. 1 et 1974, c. 1 et le **Greenbelt Protection Fund Act**, 1972, c. 1.

99 S.B.C. 1974, c. 79.

CONCLUSION

Ce tour d'horizon de la législation des provinces canadiennes nous a permis d'identifier certains mécanismes juridiques qui sont dignes d'intérêt compte tenu de nos objectifs.

Si les lois sur les parcs provinciaux et sur les réserves écologiques n'apportent rien de neuf par rapport à la législation similaire au Québec, on peut souligner l'intérêt que présentent les mécanismes de création et d'administration de parcs régionaux dans certaines provinces.

Pour ce qui est de l'approche fondée sur la protection du patrimoine, bien que la majorité des provinces canadiennes n'ont rien à offrir de ce côté, on note avec intérêt le régime que crée la loi ontarienne qui n'est pas sans se rapprocher de certaines propositions québécoises en matière de réforme de la législation sur les biens culturels[100].

En matière d'urbanisme et de planification, on note que la plupart des provinces canadiennes appliquent une législation plus élaborée qu'au Québec; il reste que cela ne semble manifestement pas suffisant pour préserver d'une façon permanente les boisés en milieu urbain. Un nouveau type de législation consacre par ailleurs l'importance de la planification régionale et du rôle de surveillance et même d'initiative des gouvernements provinciaux dans ce domaine, notamment dans une perspective de protection de l'environnement, de maintien d'espaces libres ou agricoles (**Ontario Planning and Development Act, The (Alberta) Department of the Environment Act, The (British Columbia) Land Commission Act**).

Si la fiscalité foncière pratiquée au Canada ne comporte guère de mécanismes destinés à favoriser la conservation des boisés face aux usages du sol qui en sont les concurrents, on doit constater que certaines provinces n'ont pas hésité à consacrer d'importantes sommes d'argent afin de financer des programmes d'acquisition de terrains destinés à servir comme espaces verts.

NOTES

100 Jean-Paul L'Allier, **Pour l'évolution de la politique culturelle**, document de travail, Québec, Ministère des Affaires culturelles, mai 1976, p. 100 et ss.

chapitre 4

La Grande-Bretagne

INTRODUCTION

L'étude du régime juridique de protection des espaces verts et des boisés en Grande-Bretagne présente un intérêt particulier. D'abord, nous sommes en présence d'un pays qui a connu très tôt l'impact de l'industrialisation et de l'urbanisation. Cet impact se fit d'autant plus sentir sur l'espace que ce pays est l'un des plus densément peuplé du monde. Enfin, la deuxième guerre mondiale accentua ces phénomènes et rendit nécessaire une intervention poussée de l'État dans l'orientation du développement urbain. Entre 1943 et 1947 de nombreuses lois vinrent préciser les intentions de l'État en matière de planification urbaine et assurer, par des mécanismes de contrôle, la reconstruction et le développement des régions les plus affectées par les bombardements de la dernière guerre[1]. Ces interventions devaient culminer, en 1947, dans le **Town and Country Planning Act** qui vint abroger et remplacer la majeure partie des lois antérieures en matière d'aménagement et de planification[2]. Cette loi, tout en confirmant le rôle fondamental des gouvernements locaux dans l'initiation et la mise en oeuvre des plans, attribuait au Ministre responsable de l'aménagement et de la planification[3] des pouvoirs importants de contrôle et de coordination de l'ensemble des activités de planification. Le **Town and Country Planning Act** fut repris en 1971[4]. C'est cette dernière version telle qu'amendée que nous analyserons dans cette étude[5].

Notre analyse du régime juridique de protection des boisés urbains en Grande-Bretagne comprend trois parties: la première consacrée au cadre institutionnel de la planification; la deuxième consacrée aux aspects de la planification qui concernent plus spécifiquement les boisés et, la troisième consacrée à la présentation d'un certain nombre de mesures particulières destinées à protéger les arbres et les boisés.

Afin de mener cette tâche à bonne fin, il faudra d'abord présenter brièvement l'organisation gouvernementale et ensuite considérer certaines lois qui contiennent des mesures concernant les boisés, tels le **Town and Country Planning Act**, le **Forestry Act**, le **National Parks and Access to the Countryside Act**, le **Countryside Act** de 1968 et le **Green Belts Act**.

2.1 Le cadre institutionnel

Le **Town and Country Planning Act**, 1971, constitue l'élément central du régime juridique de la planification en Angleterre. Il faut cependant noter que le **T.C.P.A.** a été modifié par suite de la réorganisation du gouvernement local, opérée par le **Local Government Act**, 1972[6]. Toute interprétation du **T.C.P.A.** doit désormais tenir compte des changements apportés par cette Loi.

Le régime juridique de la planification repose sur le principe de la coordination centrale des activités de planification des autorités locales par le Secrétaire d'État à l'Environnement[7]. En général, ce dernier exerce cette fonction par le biais de son pouvoir d'approbation des plans élaborés par les autorités locales.

La Grande-Bretagne connait deux niveaux de gouvernement local: les comtés et les districts. À l'exception du *Greater London* qui constitue un cas à part, la Grande-Bretagne est divisée en 6 comtés métropolitains et 39 comtés non métropolitains, eux-mêmes sous-divisés en 34 districts métropolitains et environ 296 districts non métropolitains[8]. Ces autorités sont responsables de la préparation des plans de développement pour leur territoire respectif. Les plans de développement se font en deux étapes: les *structure plans*, préparés par les comtés, et les *local plans*, par les districts[9].

2.1.1 Les *structure plans*

Le *structure plan* propose la politique globale d'aménagement du territoire au sein des comtés. Le plan est constitué d'un document écrit qui comprend les éléments suivants:

« a) Formulating the local authority's policy and general proposals in respect of the development and other use of land in that area (including measures for the improvement of the physical environment and the management of traffic);

b) stating the relationship of those proposals to general proposals for the development and other use of land in neighboring areas which may be expected to affect that area; and

c) containing such other matters as may be prescribed or as the Secretary of State may in any particular case direct. »[10]

Le *structure plan* ne peut entrer en vigueur sans l'approbation du Ministre, qui peut le rejeter ou le modifier[11].

2.1.2 Les *local plans*

Sauf quelques exceptions[12], la préparation des *local plans* relève de la compétence des autorités de district.

Ces plans consistent en une carte et un texte qui doit:

« a) Formulate in such detail as the authority think appropriate the authoritie's proposals for the development and other use of land in that part of their area or for any description of development or other use of such land (including in either case such measures as the authority think fit for the improvement of the physical environment and the management of traffic); and

NOTES

1 **Minister of Town and Country Planning Act**, 1943, **Town and Country Planning (Interim Development) Act**, 1943, **Town and Country Planning Act**, 1944. En outre, le **Distribution of Industry Act**, 1945, a permis au gouvernement de contrôler le développement et l'implantation des nouvelles industries en les orientant dans des *development areas*.

2 À l'exception du **Minister of Town and Country Planning Act**, 1943.

3 Depuis 1971, il s'agit du Ministre de l'Environnement. Auparavant, cette responsabilité était partagée entre le Ministre de l'Habitation et des Affaires Locales, le Ministre des Transports et, à certains égards, le Ministre de l'Industrie et du Commerce.

4 1971, c. 78, modifié par le **Town and Country Planning (Amendment) Act**, 1972, c. 42, cité ci-après **T.C.P.A.**

5 Sur le régime de la planification en Grande-Bretagne, on peut consulter les ouvrages suivants: Sir Desmond Heap, **An Outline of Planning Law**, 6e edition, London, Sweet and Maxwell, 1973; J. Brian Mcloughlin, **Control and Urban Planning**, London, Faber, 1973; D.A. Bigham, **The Law and Administration Relating to Protection of the Environment**, London, Oyez Pub., 1973; A.E. Telling, **Planning Law and Procedure**, 4e edition, London, Butterworths, 1973; N.A.Roberts, **The Reform of Planning Law**, London, MacMillan, 1976.

6 1972, c. 70. Voir article 183 et Part. I, Schedule 16.

7 Ci-après, le Ministre.

8 Ces chiffres sont tirés de A.E. Telling, **op. cit.**, p. 47.

9 **Local Government Act**, 1972, déjà cité.

10 **T.C.P.A.**, art. 7(3).

11 **Id.**, art. 9(1).

12 **Id.**, art. 10(c) ajouté par le **Local Government Act**, 1972, c. 70, art. 183.

b) contain such matters as may be prescribed or as the Secretary of State may in any particular case direct. »[13]

Les *local plans* doivent se conformer aux *structures plans*[14]. Ils doivent être soumis au Ministre, mais en général l'approbation de ce dernier n'est pas requise. Dans certains cas, le Ministre peut cependant décider de rendre la mise en vigueur d'un plan conditionnelle à son accord[15].

2.1.3 Les permis d'aménagement

Le principe de base du régime de la planification en Angleterre veut qu'aucun aménagement (*development*) ne soit possible sans autorisation préalable[16]. La définition du mot *development* prend alors une importance capitale; elle comprend « the carrying out of building, engineering, mining or other operation in, on, over or under land, or the making of any material change in the use of any building or other land »[17]. À quelques exceptions près, la demande de permis est faite à une autorité locale. Celle-ci étudie chaque cas en lui-même et s'appuie sur les dispositions du *structure plan* et du *local plan* pour décider de la demande[18].

2.2. La protection des éléments naturels dans le cadre du T.C.P.A.

Jusqu'ici, il a été question des pouvoirs généraux définis dans le **T.C.P.A.**: en vertu de ces pouvoirs, les autorités locales au niveau des comtés et des districts établissent des plans qui peuvent être mis en oeuvre dans la mesure de l'approbation, du rejet ou des modifications apportées par le Ministre. Ensuite, les autorités locales accordent ou rejettent les demandes de développement en fonction des critères retenus dans leurs plans. Mais, en plus de ces activités de caractère général, le **T.C.P.A.** accorde aux autorités locales des pouvoirs spécifiques de protection des éléments naturels.

L'ensemble de ces pouvoirs vise à assurer la réalisation d'un objectif de protection du charme et des attraits de la région (« with a view to securing the amenity of the area... »)[19]. Historiquement, le terme *amenity* a pu se rapporter aux « plaisirs » visuels ou esthétiques, à l'agrément d'un lieu. Mais l'interprétation et l'application concrète de cette notion a toujours été laissée à l'appréciation plutôt subjective de ceux qui étaient chargés d'en tenir compte: c'est donc une notion souple et adaptable aux lieux et aux circonstances. Aujourd'hui, on peut rapprocher la notion d'*amenity* des expressions « protection de l'environnement » ou « qualité de la vie ». Parmi les mesures de protection des éléments naturels, nous examinerons la protection et la plantation des arbres (*Tree Preservation Orders*), la protection des sites et des bâtiments qui présentent un intérêt architectural ou historique particulier (*Conservation Areas*), le contrôle de l'affichage publicitaire et l'entretien des terres en friches.

2.2.1 La protection et la plantation des arbres (*Tree Preservation Orders*)

La protection des boisés fait l'objet des articles 59 à 62 du **T.C.P.A.**. L'article 59 stipule qu'avant d'octroyer un permis d'aménagement en verdu d'un *local plan*, l'autorité locale doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer la protection et la plantation des arbres. De plus, dans la perspective des *amenities*, une autorité locale peut renforcer la protection des arbres dans le district en établissant un *Tree Preservation Order*. Une telle ordonnance peut comporter des règles concernant l'abattage, l'émondage ou la destruction ainsi que la plantation d'arbres et soumettre ces activités à un régime d'autorisation préalable.

2.2.1.1 Adoption des *Tree Preservation Orders*[20]

Lorsqu'une autorité locale prépare un *Tree Preservation Order*, des copies de cette ordonnance doi-

vent être envoyées aux propriétaires et occupants des terrains identifiés dans l'ordonnance, ainsi qu'un avis indiquant les motifs de l'ordonnance et les moyens d'opposition disponibles. S'il n'y a pas d'opposition dans le délai prescrit, l'ordonnance est adoptée définitivement par l'autorité locale. Dans les autres cas, l'ordonnance doit être ratifiée par le Ministre[13] qui doit prendre en considération les remarques et objections dûment formulées.

Par ailleurs, si l'autorité locale est d'avis qu'une action rapide doit être entreprise, elle peut édicter que l'ordonnance est applicable immédiatement, mais de façon provisoire, jusqu'à l'adoption ou le rejet de l'ordonnance par le Ministre. Une telle ordonnance ne peut être en vigueur que pour une période n'excédant pas 6 mois. Signalons enfin que toutes ces décisions sont sujettes à appel devant la *High Court*.

L'effet de cette ordonnance est d'interdire l'abattage ou la destruction d'arbres sans le consentement de l'autorité locale. Le **Forestry Act** prévoit certaines exceptions, comme nous le verrons plus loin. Aucune compensation ne peut être versée dans le cas d'un *Tree Preservation Order*, sauf pour les dommages ou les frais encourus par suite de l'imposition de certaines obligations ou du refus de permis[14].

2.2.1.2 La plantation des arbres

Les *Tree Preservation Orders* peuvent obliger une personne à planter de nouveaux arbres dans un boisé déjà existant. De plus, l'article 62 réfère au cas des arbres morts ou en danger, ne faisant par partie d'un boisé, qu'un propriétaire peut être tenu de remplacer, si l'autorité locale l'exige.

2.2.1.3 Sanction des *Tree Preservation Orders*

Lorsque contrairement à la loi, un individu abat un arbre soumis à l'application d'un *Tree Preservation*

NOTES

13 **Id.**, art. 11(3).

14 **Id.**, art. 11(9) et 14(2).

15 **Id.**, art. 14(3).

16 **Id.**, art. 23(1).

17 **Id.**, art. 22.

18 **Id.**, art. 29. Les autorités locales doivent aussi tenir compte des directives ministérielles, lorsqu'elles existent, et dans certains cas que la loi prévoit, elles doivent consulter divers organismes publics.

19 Expression fréquemment utilisée dans les lois, citée ici par Bigham, **op. cit.**, p. 227.

20 La procédure d'adoption des *Tree Preservation Orders* est indiquée à l'art. 60(4) et (5) du **T.C.P.A.** complété par les *Town and Country Planning (Tree Preservation Order) Regulation*, 1969, S.I. 1969, no 17. À notre connaissance, de nouveaux règlements ont été adoptés en 1975, mais nous n'avons pu les consulter.

21 Une copie de l'ordonnance doit également être soumise au *Conservator of Forests* et au *District Valuer* (Reg. 5b)).

22 Telling, **op. cit.**, p. 206, citant **Cardigan Timber Co. v. Cardiganshire C.C.** (1957), 9 P. and C.R. 158.

Order, il est passible d'une amende de £250 ou du double du prix de l'arbre. Dans le cas d'autres infractions, il est passible d'amendes allant jusqu'à £50. Une amende additionnelle de £2 par jour est prévue au cas où l'individu persiste dans sa conduite illégale[25].

2.2.2 Les *Conservation Areas*

Le **Civic Amenities Act** de 1967[26] a accordé aux autorités locales le pouvoir d'établir des *Conservation Areas* pour compléter les pouvoirs de contrôle qu'elles possèdent déjà à l'égard des bâtiments d'intérêt historique ou architectural. Cette marque permet aux autorités locales de réglementer non seulement les bâtiments, mais aussi les éléments naturels compris dans les zones visées.

Une *Conservation Area* s'établit par simple résolution de l'autorité locale. La loi ne prévoit pas, comme dans le cas des *Tree Preservation Orders*, de possibilité pour les personnes intéressées de faire des objections ou des représentations. L'approbation du Ministre n'est pas obligatoire, mais l'autorité locale doit l'aviser de l'établissement d'un *Conservation Area*. Un avis doit également être publié dans la **London Gazette** et dans au moins un journal local[28]. Il existe actuellement environ 1600 *Conservation Areas* à travers tout le pays[29].

L'objet général de l'établissement des *Conservation Areas* est précisé à l'art. 277(5) du **T.C.P.A.**:

« Where any area is for the time being designated as a Conservation Area, special attention shall be paid to the desirability of preserving or enhancing its character or appearance in the exercise, with respect to any buildings or other land in that area, of any power under this Act... »

Toute demande d'autorisation d'aménagement dans un *Conservation Area* est soumise à une procédure spéciale. D'abord, l'autorité locale doit publier dans un journal local et afficher pour au moins 7 jours près du terrain dont il s'agit un avis indiquant la nature de l'aménagement proposé[27]. Des objections peuvent être formulées par les citoyens et l'autorité locale devra en tenir compte lors de sa décision[28]. Le **T.C.P.A. (Amendment) Act** de 1972 donne au Ministre le pouvoir d'accorder des subventions ou des prêts dans le cas d'un *Conservation Area* d'intérêt exceptionnel, après consultation du Conseil des Monuments Historiques[29].

2.2.3 Le contrôle de l'affichage

Le **T.C.P.A.** accorde aux autorités locales un pouvoir de contrôle sur l'affichage[30]. Un permis d'afficher doit être demandé auprès des autorités locales; celles-ci peuvent édicter des règlements relatifs aux dimensions, à la forme et à la localisation des affiches et à la manière de les fixer. Toute contravention à cette disposition peut donner lieu au paiement d'une amende de 100 livres; de plus l'autorité locale peut faire enlever toute affiche qui contrevient à ses règlements[31]. On réalise l'intérêt d'une telle disposition dans le cas d'affiches publicitaires situées aux abords des boisés ou autres sites qu'on désire protéger.

2.2.4 L'entretien des terres en friche

Une autorité locale peut ordonner à un propriétaire ou à l'occupant d'un terrain, d'un jardin ou d'un espace vert qu'elle considère en mauvais état d'entreprendre les travaux nécessaires à l'amélioration de l'état des lieux[32]. Le propriétaire ou l'occupant disposent d'un droit d'appel. D'autre part, s'ils ne respectent pas l'avis, ils sont passibles d'une amende de £50[33].

2.3 Autres mesures de protection et de mise en valeur des boisés et des espaces verts

2.3.1 Le Forestry Act de 1967

Après la deuxième guerre mondiale, on a constaté une détérioration considérable des boisés en Angleterre. En 1973, environ trois millions d'acres étaient contrôlées par la Commission Forestière. Outre les boisés d'État, il existe plus de 2,687,000 acres de boisés privés. Au total, 4.5 millions d'acres, soit 7.6% de la superficie du pays,sont à l'état boisé[34].

Le **Forestry Act** de 1967 comporte une codification de l'ensemble des mesures se rapportant aux forêts[35]. L'article 1 de cette Loi définit les tâches de la Commission forestière. Ces tâches concernent la promotion de l'aménagement forestier, le développement des forêts, la production forestière et aussi l'établissement et le maintien de réserves adéquates de forêts. Comme on le voit, le **Forestry Act** diffère du **T.C.P.A.** par des préoccupations davantage orientées vers les intérêts économiques que vers les *amenities*.

L'abattage des forêts et boisés soumis au **Foresty Act** doit faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès de la Commission forestière. Avant d'accorder une telle autorisation, cette dernière doit consulter les autorités locales concernées; en cas d'opposition de la part de celles-ci, la demande est référée au Ministre[36]. Si la Commission a l'intention de refuser le permis d'abattage, elle n'a pas à consulter l'autorité locale. Dans ce cas, le demandeur n'a pas de possibilité d'appel, mais il peut réclamer une compensation[37].

NOTES

23 **T.C.P.A.**, art. 102.

24 1967, c. 69. Cette disposition a par la suite été incorporée au **T.C.P.A.**, à l'art. 277.

25 **T.C.P.A.**, art. 277(4).

26 Bigham, **op. cit.**, p. 270.

27 **T.C.P.A.**, art. 28(2).

28 **Id.**, art. 29(4).

29 1972, c. 42, art. 10.

30 **T.C.P.A.**, art. 63-64.

31 **Id.**, art. 109.

32 **Id.**, art. 65.

33 **Id.**, art. 104.

34 Voir Bigham, **op. cit.**, p. 69.

35 1967, c. 10.

36 **T.C.P.A.**, art. 35.

37 **Forestry Act** 1967, art. 11.

2.3.2 La protection et l'accès aux espaces libres naturels

2.3.2.1 Les parcs nationaux

L'objectif principal du **National Parks and Countryside Act**, 1949 était de fournir aux citoyens vivant en milieu urbain un accès à des espaces naturels pour des fins récréatives. Cette Loi institua dix parcs nationaux d'une superficie totale de plus de 5,000 milles carrés, soit environ 10% de la superficie totale de l'Angleterre[39]. La Loi établit également une Commission du paysage (*Countryside Commission*)[39],

« for the conservation and enhancement of the natural beauty and amenity of the countryside and encouraging the provision and improvement, for persons resorting to the countryside, of facilities for the enjoyment of the countrysicie and of open-air recreation in the countryside ».[40]

La Commission agit surtout à titre consultatif: elle donne des avis et fournit de l'information sur des questions de son ressort. L'aménagement des parcs nationaux est confié aux autorités locales. Celles-ci doivent néanmoins consulter la Commission avant d'adopter leur plan de développement[41]. De fait, les autorités locales continuent d'exercer sur les territoires des parcs nationaux dont elles sont responsables les pouvoirs généraux que lui confie le **T.C.P.A.**. Mais, en outre, elles peuvent y implanter des équipements hôteliers, des restaurants, des terrains de camping et de stationnement[42]. De façon générale, la création de parcs nationaux ne vise pas à modifier les activités courantes d'une région mais plutôt à y permettre des interventions spécifiques en vue de la conservation des éléments naturels et de l'*amenity*.

2.3.2.2 Les réserves naturelles

Des réserves naturelles ont été instituées dans le cadre du **National Parks and Countryside Act**, 1949. Le but de leur création est défini comme suit:

« a) of providing, under suitable conditions and control, special opportunities for the study of, and research into matters relating to the fauna and flora of Great Britain and the physical conditions in which to live, and for the study of geological and physiological features of special interest in the area or

b) of preserving flora, fauna or geological or physiographical features of special interest in the area, or for both those purposes. »[43]

Il existe actuellement 106 réserves naturelles comportant une superficie totale de plus de 270,000 acres[44]. La gestion de ces réserves a été confiée au *Natural Environmental Research Council*.

2.3.2.3 *Areas of Outstanding Natural Beauty*

La *Countryside Commission* peut désigner *Area of Outstanding Natural Beauty* des sites ou espaces naturels qui ne pourraient par ailleurs être constitués en parc national, soit en raison de leur faible étendue, soit pour d'autres motifs. À l'égard de ces espaces, les autorités locales possèdent les mêmes pouvoirs de contrôle du développement que dans le cas des parcs nationaux, mais elles ne sont pas chargées d'y établir les différents équipements qu'on retrouve dans les parcs nationaux[45].

2.3.2.4 L'accès aux espaces libres naturels

Étant donné les principes traditionnels du droit de propriété, la seule existence d'espaces libres ne donne pas pour autant à la population le droit d'en bénéficier, sinon à distance, par exemple, en les

contemplant le long d'une autoroute. C'est pourquoi la Loi de 1949 a cherché à favoriser l'accès du public aux espaces libres naturels par l'introduction de trois mesures spécifiques: les conventions d'accès (*access agreements*), les ordonnances d'accès (*access orders*) et un pouvoir d'expropriation de terres à ces fins. Nous nous arrêterons ici aux deux premières mesures.

a - Les conventions d'accès (*access agreements*)

Une autorité locale peut, sur approbation du Ministre et après consultation de la *Countryside Commission*, passer avec le propriétaire d'un terrain une convention permettant l'accès du public à ce terrain moyennant certaines compensations, par exemple, sous forme de contribution aux frais d'entretien et autres frais découlant de ce droit d'accès. Ces ententes peuvent être soit irrévocables soit sujettes à révocation selon les conditions que définissent les parties[42].

b - Les ordonnances d'accès (*access orders*)

Une ordonnance d'accès peut être édictée par une autorité locale lorsqu'une entente n'a pu être conclue à cet effet. Comme dans le cas des conventions d'accès, la Commission doit être consultée et le Ministre doit donner son approbation. Préalablement à cette approbation, un avis du projet d'ordonnance doit être publié dans un journal local et dans la **London Gazette**[47]. Un avis doit également être envoyé à tout propriétaire, locataire ou occupant des terrains concernés[48]. S'il n'est présenté aucune opposition, le Ministre peut approuver, rejeter ou modifier l'ordonnance. S'il y a opposition, le Ministre doit nommer un enquêteur qui recevra les objections. Le Ministre prendra alors une décision en tenant compte du rapport de l'enquêteur. Un avis de l'approbation finale de l'ordonnance doit être envoyé à

NOTES

38 Bigham, **op. cit.**, p. 292.

39 D'abord désignée sous le nom de *National Parks Commission*, dans le **National Parks and Countryside Act**, 1949, c. 97, modifié par le **Countryside Act**, 1968, c. 41, art. 1.

40 **Countryside Act**, 1968, art. 2.

41 **Id.**, art. 9(1).

42 **Id.**, art. 12.

43 **Id.**, art. 15.

44 Bigham, **op. cit.**, p. 296.

45 Voir **supra**, note (42).

46 **National Parks and Countryside Act**, 1949, art. 64. Il faut souligner que l'expression *open country*, que nous traduisons par espaces libres naturels est définie à l'art. 59(2) de cette Loi comme comprenant des montagnes, des landes, des bruyères, des dunes, des falaises ou des rivages; l'art. 16 de la Loi de 1968 a ajouté les boisés, les rivières, canaux et leur lit (avec quelques exceptions).

47 **National Parks and Countryside Act**, 1949, Sch. 1, Part. 1.

48 **Ibid.**

toutes les parties intéressées et affiché sur le terrain concerné[46].

L'article 60(5) de la Loi prévoit cependant un certain nombre d'exceptions qui réduisent considérablement la portée de ces mécanismes. En effet, ces *excepted lands* comprennent:

« agricultural land other than rough grazing land; land declared to be a Natural Reserve; land covered by buildings (...); land used as a park, garden or pleasure ground; land used for the surface working of minerals; a golf course, racecourse, aerodrome; land covered by works of statutory undertakers; land in course of being developed (...) ».[47]

2.3.2.5 Les *Country Parks*

Le **Countryside Act** de 1968 permet l'établissement de *Country Parks* par les autorités locales sur des terres publiques ou acquises à ces fins ou après entente avec les propriétaires ou responsables des terrains concernés[51]. Ces *Country Parks* diffèrent des parcs nationaux en ce qu'ils sont essentiellement destinés à des fins récréatives et esthétiques. Les autorités locales peuvent y construire des bâtiments et y entreprendre tout aménagement susceptible de mettre en valeur leur potentiel récréatif.

Il est important enfin de noter que cette Loi pose comme règle générale que tout acte de la part de quelque ministre, département gouvernemental ou organisation publique, ayant rapport au sol, doit prendre en considération la beauté naturelle et l'*amenity* du paysage[52].

2.3.3 Le régime des ceintures vertes (*Green Belts*)

La politique des ceintures vertes a été introduite dans la législation britannique par le **Green Belt (London and Home Counties) Act** de 1938. Actuellement, plusieurs plans de développement à travers tout le pays incluent des dispositions visant la création de ceintures vertes autour des grands centres urbains. Les objectifs de cette politique sont explicités dans une circulaire importante qui date de 1955:

« a) to check the further growth of a large built-up area;

b) to prevent neighbouring towns from merging into one another; or

c) to preserve the special character of a town ».[53]

La Loi de 1938 habilite les autorités locales à conclure des ententes avec des propriétaires de terrains en vue de réglementer l'aménagement ou l'usage de ces terrains à titre permanent ou temporaire[54]. Les autorités locales peuvent aussi acquérir des terres en vue de l'établissement de ceintures vertes[55]. Les terres ainsi acquises ou protégées par une entente ne peuvent plus par la suite être utilisées à d'autres fins que celles poursuivies dans la ceinture verte sans le consentement du Ministre[56]. Les principaux usages permis dans les ceintures vertes sont les usages récréatifs et agricoles[57]. De plus, la construction de bâtiments y est considérablement limitée[58]. En effet, aucune construction ne peut être érigée sans l'autorisation du Ministre ainsi que de toutes les autorités locales impliquées.

Il faut bien distinguer d'ailleurs entre les exigences particulières de cette démarche et celles de la demande ordinaire de permis d'aménagement. Dans le cas d'une ceinture verte, en plus des règles habituelles de contrôle de l'aménagement, les autorités locales doivent prendre en considération les directives gouvernementales relatives à la protection des ceintures vertes,

« and they will therefore lean towards refusal of permission, and will only grant it « in very special circumstances[59] ».

L'application de cette règle générale s'est avérée assez délicate, particulièrement là où les pressions démographiques et économiques sont les plus aigües. La recherche de l'équilibre entre le développement et la conservation des espaces verts nécessite l'ajustement fréquent du périmètre des ceintures vertes[60].

CONCLUSION

La protection des éléments naturels en Angleterre relève d'une longue tradition. Elle s'inscrit dans un contexte géographique, social et économique fort différent du nôtre, comme nous l'avons souligné en introduction.

Tout en gardant ces différences de contexte à l'esprit, nous pouvons toutefois tenter de dégager à titre de conclusion les mesures qui nous apparaissent les plus pertinentes pour la protection des boisés. D'abord, on constate la présence d'une préoccupation générale de protection et de mise en valeur de la nature pour le bien-être de la population (*amenity*). Chaque niveau de gouvernement est au moins partiellement responsable de la poursuite de cet objectif. En particulier, les autorités locales assument une importante part des responsabilités à cet égard.

Dans ce cadre général, la protection des boisés est plus spécifiquement assurée au moyen des *Tree Preservation Orders* qui réglementent étroitement la coupe des arbres, l'entretien et la plantation des boisés.

D'autre part, diverses mesures visent à protéger les sites et espaces naturels, soit à des fins esthétiques, (*Conservation Areas, Areas of Outstanding Natural Beauty*), soit à des fins récréatives (parcs nationaux, *Country Parks*) soit à des fins scientifiques (réserves naturelles). La protection des espaces libres naturels par le mécanisme des ceintures vertes s'exerce dans une perspective de contrôle du développement urbain tout en visant à fournir aux populations urbaines une réserve d'espaces libres naturels faciles d'accès pour des fins récréatives.

Enfin, les mécanismes visant spécifiquement à favoriser l'accès de la population aux espaces libres naturels (*access agreements*, *access orders*) présentent un intérêt particulier, bien que leur portée soit limitée.

NOTES

49 **Ibid.**

50 Bigham, **op. cit.**, p. 303, résumant l'art. 60(5) de la Loi de 1949.

51 **Countryside Act**, 1968, art. 6 à 8.

52 **Id.**, art. II.

53 **Ministry of Housing and Local Government Circular** no 42/55, 1955.

54 **Green Belt (London and Home Counties) Act**, art. 3. Voir aussi le **T.C.P.A.**, art. 120.

55 **Green Belt (London and Home Counties) Act**, art. 3(c).

56 **Id.**, art. 5.

57 **Id.**, art. 27.

58 **Id.**, art. 10.

59 Bigham, **op. cit.**, p. 285.

60 Pour une appréciation critique de toute la question des ceintures vertes, voir Bigham, **op. cit.**, pp. 274 à 290; Mandelker, D.R., **Green Belts and Urban Growth**, Madison, Wisconsin, 1962.

chapitre 5

La France

Introduction

En France, la protection des boisés s'inscrit dans un régime juridique où la planification urbaine et le contrôle étatique de l'utilisation du sol occupent une place importante. La multiplicité des organismes, des lois et des mécanismes pose un premier problème de lecture pour les analystes étrangers. Une autre difficulté, plus spécifique à la question des boisés urbains, tient à la nécessité de parcourir un ensemble de mesures diverses et réparties dans plusieurs lois. Afin d'en arriver à une vision synthétique de ces mesures, nous les avons regroupées sous trois thèmes principaux: la protection des sites naturels, la protection des espaces boisés proprement dits et la création des espaces verts en milieu urbain[1]. L'étude de ces thèmes est cependant précédée d'une brève description des organismes impliqués dans ce domaine et d'une présentation de quelques notions de base sur les mesures d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Cette étude de la législation française n'a pas comme objet d'être exhaustive, car, en conformité avec notre mandat, nous n'avons relevé que les mesures qui paraissent les plus utiles en matière de protection des boisés.

3.1 Cadre institutionnel et législatif

3.1.1 Le cadre institutionnel[2]

En France, chaque niveau de gouvernement contribue d'une façon spécifique à la protection de la nature. Il ne faut pas oublier, toutefois, que, dans ce pays, le gouvernement central jouit d'une grande influence et exerce un contrôle étroit sur les activités des instances gouvernementales déconcentrées ou décentralisées.

3.1.1.1 Le gouvernement central

Un Ministère de la Protection de la nature et de l'environnement a été institué en 1971. Il a été remplacé, en 1974, par le Ministère de la Qualité de la vie réunissant l'environnement, la jeunesse et les sports, et le tourisme. Il exerce des tâches importantes dans les domaines qui nous intéressent, notamment, via la Mission de l'environnement rural et urbain, en ce qui concerne la protection des monuments et sites de caractère naturel (conjointement, dans certains cas, avec d'autres ministères).

Le Ministère d'État chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire[3] joue également un rôle considérable à l'égard de la protection de la nature, par le biais de la politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'action régionale. Il faut aussi signaler l'importance de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) créée en 1963, qui relève de ce Ministère; elle a pour mission « d'appréhender l'ensemble des processus du développement économique afin de rechercher l'harmonie de la croissance entre les régions »[4]. Sa fonction, essentiellement interministérielle, en est une d'impulsion et non de gestion. Elle exerce une activité de coordination interministérielle dans la régionalisation du budget d'équipement et suscite la création d'organismes d'étude et d'intervention. Elle dispose en outre de ressources financières (Fonds d'intervention à l'aménagement du territoire et Fonds d'aide à la décentralisation) qu'elle distribue de façon à lancer ou accélérer des opérations particulières.

D'autres ministères sont également concernés par les problèmes de l'environnement, bien que de façon plus spécialisée. Signalons le Ministère de l'Agriculture, dont dépend le Service des forêts; le Ministère de l'Intérieur, par son pouvoir de tutelle à l'égard des collectivités locales; le Secrétariat d'État à la culture (jadis Ministère des Affaires Culturelles)

qui intervient dans le domaine de la protection des monuments et sites. De plus, certains organismes interministériels peuvent jouer un rôle en ce qui concerne l'orientation générale de la politique de l'environnement (par exemple, le Haut-Comité de l'environnement) ou la coordination et l'octroi de subventions (le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement).

3.1.1.2 Les institutions gouvernementales locales

Les départements et les communes exercent un rôle important par l'établissement des programmes d'action et d'équipements collectifs, ainsi que par l'utilisation des instruments de la planification urbaine. Le département est le cadre d'activité d'un certain nombre de services dépendant de Ministères (Environnement, Équipement, etc.). Une circulaire interministérielle no 72-72 du 2 février 1972 a prévu la création de bureaux départementaux de la protection de la nature et de l'environnement dont la fonction est d'assurer la liaison et la coordination des services départementaux.

Par ailleurs, les institutions mises en place par la réforme régionale[5] sont de plus en plus perçues comme le lieu privilégié de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique territoriale de l'environnement.

On retrouve, parmi les institutions régionales, le préfet de région; la conférence administrative régionale, qui regroupe des fonctionnaires; le conseil régional, composé de députés, de sénateurs, de représentants des collectivités locales; le comité économique et social, composé de représentants de groupes socio-économiques et professionnels; la mission régionale, dont les membres sont des hauts fonctionnaires nommés par arrêté du Premier ministre. Ces organismes peuvent effectuer des études,

NOTES

1 Nous nous sommes inspirés, pour cet ordre de présentation, du **Code permanent environnement et nuisances**, Paris, Éditions législatives et administratives, 1974.

2 Cette description s'inspire principalement de Jean Lamarque, **Droit de la protection de la nature et de l'environnement**, Paris, L.G.D.J., 1973, p. 4 ss., ainsi que le supplément de 1975.

3 Institué lors du remaniement ministériel du 25 août 1976. Auparavant, ses fonctions étaient confiées à d'autres ministres, notamment, le Ministre de l'Intérieur ou le Ministre de l'Équipement.

4 J. Hourticq, « La D.A.T.A.R. », **Rev. adm.**, 1973, no 154, p. 427.

5 Décrets no 59-171 du 7 janvier 1959, no 60-516 du 2 juin 1960, no 64-251 du 14 mars 1964; loi no 72-619 du 5 juillet 1972; décrets no 72-862 du 22 septembre 1972, no 73-854 à 73-856 du 5 septembre 1973, no 74-967 du 22 novembre 1974. Il existe 22 régions; voir Charles Debbasch, **Institutions administratives**, Paris, L.G.D.J., 3e édition, 1975, pp. 135-162, notamment p. 145 où la région est décrite comme suit:
« La région ne constitue pas un organe de gestion, un nouvel échelon administratif se superposant aux collectivités existantes. Elle possède essentiellement des pouvoirs de consultation et animation. C'est pourquoi elle ne possède pas de services propres. Pour l'exécution des attributions régionales, le préfet de région utilise les services de l'État dans la région. Il n'est pas créé à cette fin de services de la région. ».

faire des propositions de politiques et stimuler la coordination de l'activité administrative régionale. Une directive ministérielle du 12 juin 1970 invite les préfets de région à être « les initiateurs et les promoteurs d'une politique active de l'environnement, de l'amélioration du milieu et du cadre de vie » dans leur territoire.

3.1.2 Le cadre législatif

Les principales lois qui comportent des mesures de protection des espaces boisés et des espaces naturels sont les lois instituant le régime juridique de la planification urbaine, les lois concernant la protection du patrimoine historique et naturel et la législation relative au régime forestier[6]. Comme il sert de cadre général à l'intervention territoriale, le régime de l'urbanisme mérite une présentation spéciale qui permettra de mieux situer les mesures spécifiques de protection des espaces naturels boisés qui seront étudiées par la suite.

3.1.2.1 Les documents d'urbanisme

Le **Code de l'urbanisme** contient l'ensemble des mesures qui concernent les instruments de l'urbanisme[7]. Les principaux éléments en sont les documents d'urbanisme: les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et les plans d'occupation des sols (P.O.S.). Nous en ferons ici une brève description à laquelle s'ajouteront quelques notes sur les plans d'aménagement rural (P.A.R.).

a - Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.)

Le S.D.A.U. « fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés »[8]. Il doit tenir compte « des relations entre ces agglomérations et les régions avoisinantes, et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice d'activités agricoles, l'existence d'exploitations agricoles spécialisées et la conservation des massifs boisés et des sites naturels »[9]. Un S.D.A.U. se compose d'un rapport et de documents graphiques. Le rapport présente l'analyse de la situation existante et les principales perspectives de développement démographique et économique; le parti d'aménagement adopté; la programmation des réalisations. Les documents graphiques font apparaître la destination générale des sols et en particulier, en ce qui concerne les boisés, « les principaux espaces libres ou boisés à maintenir ou à créer » et « les principaux sites urbains ou naturels à protéger »[10].

« Toute agglomération de plus de 10,000 habitants doit faire l'objet d'un schéma directeur »[11]. Mais le territoire couvert par un S.D.A.U. peut comprendre plus d'une commune et parfois plus d'un département. L'établissement d'un S.D.A.U. se fait dans le cadre des directives nationales d'aménagement du territoire[12]; il est élaboré sous l'autorité du préfet de département ou de région conjointement par les services de l'État et les communes intéressées ou les établissements publics les regroupant[13]. Diverses modalités peuvent être prévues pour informer la population et associer les groupes économiques et professionnels aux travaux de préparation du S.D.A.U.

L'effet juridique du S.D.A.U. apparaît aujourd'hui très controversé. S'il semble acquis qu'il peut être opposé aux administrations publiques et aux collectivités locales, son opposabilité aux particuliers suscite des problèmes[14]. Quoiqu'il en soit, il est certain que les plans d'occupation des sols, le choix et la planification des zones d'aménagement concerté, ainsi que l'ensemble des décisions d'acquisitions foncières et de travaux d'équipements des organismes publics doivent être compatibles avec le S.D.A.U.

b - Le plan d'occupation des sols (P.O.S.)

« Les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols »[15]. Un P.O.S. comprend un rapport de présentation, un règlement et des documents graphiques. Sont indiqués dans le P.O.S. les programmes d'équipements publics et les terrains

NOTES

6 Il existe également d'autres textes législatifs dont il ne sera pas question dans cette étude, concernant les parcs nationaux (loi du 22 juillet 1960, complétée par le décret no 61-1195 du 31 octobre 1961); les parcs naturels régionaux (décret no 67-158 du 1er mars 1967 remplacé par le décret no 75-983 du 24 octobre 1975); les réserves naturelles (article 8 bis) de la loi du 2 mai 1930, ajouté par la loi no 57-740 du 1er juillet 1957 et remplacé récemment par la loi no 76-629 du 10 juillet 1976).

7 Diverses lois sur l'urbanisme ont été adoptées à partir principalement de 1919 (loi du 14 mars 1919), mais c'est la **Loi d'orientation foncière** no 67-1253 du 30 décembre 1967 qui a jeté les bases de la politique actuelle de l'urbanisme et de l'action foncière. Cette loi a été modifiée par la loi no 69-1239 du 31 décembre 1969 ainsi que la loi no 71-581 du 16 juillet 1971, tandis qu'une recodification des textes législatifs concernant l'urbanisme a été entreprise dans le cadre de la loi no 72-535 du 30 juin 1972 et adoptée par le décret no 73-1022 du 8 novembre 1973. Enfin, la loi no 75-1328 du 31 décembre 1975, portant réforme de la politique foncière, a également apporté quelques modifications au **Code de l'urbanisme**.

8 **Code de l'urbanisme**, article L. 122-1.

9 **Ibid.**

10 Voir **Code de l'urbanisme**, article R. 122-5.

11 **Id.**, article R. 122-2.

12 **Id.**, article R. 122-1.

13 **Id.**, article L. 122-2. Un tel établissement public peut être une communauté urbaine, un syndicat intercommunal, etc. Voir Debbasch, **op. cit.**, p. 105 ss.

14 Pour une partie de la doctrine, les schémas n'ont pas d'effets juridiques directs à l'égard des particuliers. Voir à ce sujet: Liet-Veaux, **JurisClasseur Administratif** fasc. 445, mise à jour 5.1969; Rossillion « La Loi d'orientation foncière », **A.J.P.I.** 1968, p. 13; De Lanversin, « La Loi d'orientation foncière » **AJDA** 1968, p. 271-273. Une opinion différente est émise par R. Savy, « Les effets des schémas directeurs », **ADJA** 1970, p. 460; Y.M. Danan, « La force juridique des S.D.A.U. », **Métropolis**, janvier 1976 p. 62. Qu'en est-il de la jurisprudence? Dans un arrêt du 22 février 1974, le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer sur l'opposabilité des S.D.A.U. aux particuliers. **C.E. 22 février 1974** « Sieur Adam et autres ». Il a admis, d'une part, qu'un tiers est recevable à invoquer un moyen tiré de la violation par l'administration des dispositions d'un S.D.A.U. D'autre part, en ce qui concerne la question au fond, le C.E. a admis que, si des travaux réalisés sur un territoire couvert par un S.D.A.U. ne respectaient pas les options fondamentales de celui-ci et la destination générale des sols, et compromettaient le maintien des espaces boisés et la protection des sites (ce qui n'était pas le cas en l'espèce), le juge en demanderait la suspension. La jurisprudence n'exclut donc nullement que les schémas directeurs puissent acquérir une force contraignante très grande. Il suffit de faire apparaître lors de l'élaboration d'un schéma, que certaines options, par exemple le maintien d'une activité horticole, constituent une orientation fondamentale. La force juridique des S.D.A.U. est proportionnelle à sa précision. Ils peuvent donc être opposables aux tiers.

15 **Code de l'urbanisme**, article L. 123-1.

réservés à cet effet; les affectations des sols par zones, ainsi que les coefficients d'occupation du sol; les zones, sites ou espaces naturels, boisés ou à caractère historique à conserver comme tels; enfin, les règles et normes de construction[16].

Le P.O.S. est en fait un document assez complexe. Il importe de souligner que le P.O.S. est un document plus contraignant (au sens juridique du terme) et plus précis que le S.D.A.U. Cependant, il est beaucoup plus diversifié et déterminant en tant qu'instrument d'urbanisme que ne l'est le zonage tel que nous le connaissons en Amérique du Nord. Ainsi, comme nous le verrons plus loin, on peut, dans le cadre du P.O.S. protéger les espaces boisés, les sites naturels et historiques et même réserver les terrains destinés aux équipements publics, tels les espaces verts[17].

L'établissement d'un P.O.S. est obligatoire dans le cas, entre autres, des communes de plus de 10,000 habitants (qui doivent par ailleurs faire l'objet d'un schéma directeur, comme nous l'avons vu). Un P.O.S. peut aussi être établi à la demande des conseillers municipaux intéressés, notamment pour des fins de sauvegarde et de mise en valeur d'un site naturel ou construit[18]. L'établissement d'un P.O.S. est prescrit par arrêté préfectoral dans le cas d'une commune isolée et par l'arrêté préfectoral qui constitue le groupement, lorsqu'il s'agit d'un groupement d'urbanisme. Cette procédure fait l'objet de publicité dans des journaux locaux et dans le **Recueil des actes administratifs** du département[19]. Cette indication est importante, puisque, dès la publication de cet arrêté préfectoral et avant que le P.O.S. ne soit adopté, des mesures de sauvegarde peuvent être appliquées[20], notamment pour assurer la protection des boisés, comme nous le verrons plus loin.

Comme pour le S.D.A.U., l'élaboration du P.O.S. se fait, sous l'autorité du préfet, conjointement par les services de l'État et les communes intéressées[21]. Un P.O.S. est établi pour 10 ans mais peut être modifié ou remis à jour selon une procédure définie[22]. Comme déjà mentionné, le P.O.S. a une portée juridique plus certaine que le S.D.A.U.:

« Le plan rendu public est opposable à toute personne publique ou privée pour l'éxécution de tous travaux, constructions, plantations, afouillement ou exhaussement des sols, pour la création de lotissement et l'ouverture des établissements classés. »[23]

Par conséquent, comme les particuliers, l'administration doit s'y conformer, dans ses décisions individuelles de permis de construire, par exemple, ou dans ses propres constructions et travaux publics[24].

c - Le plan d'aménagement rural (P.A.R.)

Le P.A.R. est un document qui définit les perspectives souhaitables pour le développement et l'équipement des territoires à vocation rurale. Comme le P.O.S. et le S.D.A.U., il tire son origine de la **Loi d'orientation foncière** du 30 décembre 1967; un décret du 8 juin 1970 précise les caractéristiques du P.A.R. ainsi que ses conditions d'application[25].

Le préfet est chargé de la mise à l'étude du P.A.R., sur le rapport du Directeur départemental de l'agriculture. Ce dernier conduit la procédure sous l'autorité du préfet et en liaison avec les collectivités locales, les organisations socio-professionnelles et la population. Le P.A.R. comporte deux séries d'éléments, soit, d'une part, l'analyse de la situaton dans le territoire et celle des évolutions probables, et, d'autre part, les propositions d'orientation.

Le P.A.R. est approuvé par le préfet, sur proposition d'une commission *ad hoc* formée de fonctionnaires, d'élus locaux et de représentants d'organisations socio-professionnelles. Il doit recevoir l'avis favorable d'une majorité qualifiée de collectivités locales.

En ce qui concerne sa force juridique, le P.A.R. n'est pas opposable aux tiers; il sert seulement de « cadre aux décisions administratives tendant au développement et à l'aménagement du territoire intéressé »[25].

Le **Code de l'urbanisme** fournit divers instruments juridiques de mise en oeuvre de ces documents juridiques. Nous verrons plus en détail ceux qui concernent les espaces boisés et naturels, dans la suite de ce texte.

3.2 La protection des sites naturels

La protection des espaces boisés peut s'effectuer dans le cadre de la protection des sites naturels qui constitue une catégorie plus générale. La législation française sur cette question est à la fois plus substantielle et plus imposante que les législations canadienne et québécoise en la matière.

3.2.1 La protection du patrimoine naturel

3.2.1.1 La loi du 2 mai 1930

La loi du 2 mai 1930 sur la protection « des monuments naturels et des sites à caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque »[27] institue trois modes de protection: l'inscription sur l'inventaire des sites, le classement et la création de zones de protection autour de monuments naturels inscrits ou classés[28].

L'inscription sur l'inventaire est prononcée par arrêté du ministre chargé de l'environnement, sur proposition ou avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages et après consulta-

NOTES

16 Voir, pour plus de détail, **Id.**, article L. 123-1, R. 123-15 à R. 123-24.

17 À comparer avec le rejet par la jurisprudence du zonage « parc » au Québec. Les particuliers disposent toutefois, en France, du droit de forcer les autorités publiques d'acquérir les terrains ainsi réservés: voir article L. 123-9, C.U. et **infra**, par. 3.4.1.1.

18 **Code de l'urbanisme**, article R. 123-1.

19 **Ibid.**

20 **Id.**, article L 123-5, article R. 123-25 à R. 123-29. Il s'agit principalement de la possibilité de décisions de sursis à statuer, où certaines autorisations demandées peuvent être suspendues ou retardées.

21 Voir, pour plus de détail, **Code de l'urbanisme**, article R. 123-2 à R. 123-14.

22 **Id.**, article L 123-4 et articles R. 123-34 à R. 123-36.

23 **Id.**, article L. 123-5

24 A.H. Mesnard, **La planification urbaine**, Paris, P.U.F., 1972, p. 45.

25 Il doit tenir compte « des directives d'aménagement du territoire, des orientations du développement régional, des études d'armature urbaine et des prévisions des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme avec lesquels il doit être compatible ».

26 Article 8, alinéa 3, du décret du 8 juin 1970.

27 Qui se distingue par ailleurs de la **loi du 31 décembre 1913** sur les monuments historiques.

28 L'expropriation pour cause d'utilité publique peut être considérée comme un quatrième mode de protection, comme l'explique Jean Lamarque, **op. cit.**, p. 86.

tion du conseil municipal de la commune intéressée[25]. À partir de la publication de cet arrêté, tous les intéressés (et non seulement les propriétaires) qui veulent entreprendre « des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions » doivent, quatre mois d'avance, aviser l'administration de leur intention[26]. Si l'administration veut s'y opposer, elle doit classer le site. Si elle garde le silence, les travaux pourront être entrepris à l'expiration des quatre mois, sujets, bien entendu, aux règlements généraux d'urbanisme[27].

La procédure de classement suit un cheminement semblable, mais plus complexe que dans le cas de l'inscription. En particulier, en plus de la notification au propriétaire, il peut y avoir une enquête administrative. En outre, lorsque le propriétaire s'y oppose, le classement est prononcé d'office, mais dans ce cas, le propriétaire peut réclamer une indemnité à certaines conditions[28]. L'effet général du classement est qu'aucun monument naturel ou site classé ne peut être ni détruit ni modifié dans son état ou son aspect sauf autorisation spéciale du ministre chargé de l'application de la loi[29].

Une zone de protection autour des monuments naturels et sites inscrits ou classés peut être instituée par décret du Conseil d'État, après avis de divers organismes (préfet, commission régionale ou départementale, conseils municipaux, représentants de services publics et autres personnes intéressées, Ministre de l'Environnement, commission supérieure des sites, perspectives et paysages)[30]. Ce décret fixe l'étendue de la zone de protection ainsi que les prescriptions et servitudes qui s'y appliquent. Tous les projets de grands travaux qui s'y rapportent doivent en outre être soumis au ministre responsable[31]. Il s'agit là, comme on le voit, d'une mesure particulièrement souple et flexible qui pourrait très bien être utilisée, par exemple, pour interdire le déboisement près de certains sites.

3.2.1.2 Autres mesures de protection du patrimoine

Dans le cadre de la protection du patrimoine, deux autres mesures présentent un intérêt pour la protection de l'environnement naturel: la protection des abords des monuments historiques et l'institution de « secteurs sauvegardés ». La protection des abords des monument historiques est définie de la manière suivante:

« lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformtation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable. »[32]

Ce champ de visibilité peut s'étendre à une distance de 500 mètres et parfois même au-delà[33]. L'autoriation en question est accordée soit par le préfet, soit par le Secrétaire d'État aux Affaires culturelles[34].

La seconde mesure permet d'instituer des « secteurs sauvegardés », lorsqu'ils présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur d'immeubles[35]. Ils sont créés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre chargé des affaires culturelles, sur avis favorable ou proposition de la ou des communes intéressées. En cas d'opposition de ces communes, la décision est prise par décret du Conseil d'État[36]. Lorsqu'une telle décision est prise, tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis à un autorisation spéciale, laquelle doit être accordée en conformité avec un plan de sauvegarde et de mise en valeur préparé pour le secteur. Avant l'approbation d'un tel plan, les travaux mentionnés ci-haut peuvent être

interdits provisoirement pendant une période ne pouvant excéder deux ans[29].

3.2.2 La protection des sites et espaces naturels dans la législation d'urbanisme

Dans le cadre de la législation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, diverses mesures tendent à la création de zones de protection particulière, désignées par les expresseions « zone sensible », « zone à caractère pittoresque », « périmètre sensible ». Comme nous le verrons, il n'y a pas étanchéité entre ces mesures, le droit français, en ce domaine, étant encore en période de développement rapide[30]. En fait, les « zones à caractère pittoresque » sont destinées à remplacer les « zones sensibles »[31]. Nous traiterons donc plutôt des « zones à caractère pittoresque » qui sont venues compléter les « zones sensibles ».

3.2.2.1 Zones à caractère pittoresque

L'institution de ces zones vise à renforcer ou compléter les effets des autres législations qui concernent la protection des sites urbains et naturels. Elles viennent préciser ou raffiner les règles d'occupation du sol contenues dans les autres documents d'urbanisme ou de protection, s'il en existe sur les territoires concernés, et lorsqu'il n'en existe pas, elles permettent d'assortir les permis de construire délivrés en vertu des règles générales du **Code de l'urbanisme** de prescriptions spéciales qu'elles ont pour objet de définir[44]. Il faut mentionner enfin que la

NOTES

29 **Loi du 2 mai 1930**, article 4, modifiée par la loi no 67-1174 du 28 décembre 1967.

30 **Ibid.**

31 Voir Lamarque, **op. cit.**, pp. 72 à 74.

32 **Loi du 2 mai 1930**, articles 5 à 8.

33 **Id.**, article 12. Voir également les articles 11 et 13.

34 **Id.**, article 17.

35 **Id.**, articles 19-20.

36 Article 13 bis de la **loi du 31 décembre 1913**, sur les monuments historiques tel que modifiée par la loi no 66-1042 du 30 décembre 1966.

37 **Id.**, article 1(3).

38 Voir **Id.**, article 13 bis et 13 ter.

39 **Code de l'urbanisme**, article L. 313-I.

40 **Ibid.**

41 **Id.**, article L. 313-2. Voir aussi R. 313-1 à R. 313-20.

42 Nous avons pu consulter un projet de loi portant réforme de l'urbanisme présenté devant le sénat en avril 1976 et qui est susceptible d'apporter des changements substantiels sur ces questions (Document du sénat no 260, seconde session ordinaire de 1975-1976). Il ne sera pas tenu compte de ces propositions d'amendement dans le présent texte, mais nous invitons le lecteur que la question intéresserait à suivre l'évolution de ce projet de loi.

43 Les « zones sensibles » avaient été prévues dans une directive du Ministre de la Construction en date du 1er octobre 1960, tandis que les « zones à caractère pittoresque » ont fait l'objet de deux circulaires ministérielles du 11 février 1974, fondées sur l'article L. 430-2(5) du **Code de l'urbanisme**.

44 **Code de l'urbanisme**, article R. 110-1 à R. 110-26 et notamment, l'article R. 110-21 qui prévoit qu'un « permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions (...) sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains... »

création d'une « zone à caractère pittoresque » ne donne pas lieu à une réglementation de l'utilisation du sol s'ajoutant à celle que prévoient les documents d'urbanisme; elle entraîne plutôt la préparation d'un dossier comprenant un rapport justificatif, une carte et une série de recommandations. Ce sont ces recommandations qui seront utilisés pour compléter ou réajuster, s'il y a lieu, les documents d'urbanisme et préciser les conditions spéciales d'attribution des permis. Il s'agit, en somme, d'un dispositif à la fois plus léger que l'établissement d'un P.O.S. et plus précis en ce qui concerne les règles de construction, qui peut être adapté à diverses situations.

3.2.2.2. Périmètres sensibles

La notion de « périmètres sensibles » diffère considérablement de celle de zone à caractère pittoresque. D'abord, ils s'appliquent au niveau départemental; de plus, ils donnent à l'administration départementale des pouvoirs et des droits précis à l'intérieur de ces périmètres, en vue de préserver le caractère des régions concernées[46]. Ce régime avait d'abord été instauré (décret du 29 juin 1959) pour la protection du littoral dans les départements du sud-est, mais il a par la suite été élargi de façon à s'appliquer à d'autres départements (décret du 28 mai 1968). Il est ainsi accordé aux départements un droit de préemption sur tous les terrains compris dans certaines zones dites « zones de préemption », désignées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme à l'intérieur du « périmètre sensible ». De plus, les demandes de permis de construire et celles d'autorisation de lotir sur les terrains compris dans les « périmètres sensibles » doivent être soumises à la commission départementale d'urbanisme pour avis. Elles donnent lieu à la perception d'une taxe: la redevance départementale d'espaces verts. Enfin, le régime de protection des espaces boisés prévu aux articles R. 130-1 à R. 130-3 du **Code de l'urbanisme**, dont nous traiterons plus loin, est applicable à l'intérieur des « périmètres sensibles », par arrêté préfectoral après avis de la commission départementale d'urbanisme.

3.2.2.3 L'intégration des mesures de protection dans les P.O.S.

Il faut rappeler que la plupart de ces mesures particulières de protection (secteurs sauvegardés, périmètres sensibles et autres « secteurs faisant l'objet d'une protection particulière en raison notamment de la qualité des sites et paysages ou de la valeur agricole des terres »)[47] sont inscrites dans les documents graphiques des P.O.S. En outre, il faut noter que, comme les P.O.S. peuvent être établis pour des raisons de « sauvegarde et de mise en valeur d'un site naturel ou construit »[47], le pouvoir général de réglementation de l'utilisation des sols dont ils sont assortis peut être utilisé à ces fins[48].

3.2.2.4 Les zones naturelles d'équilibre

Avant de passer à l'étude des mesures de protection des espaces boisés proprement dits, il nous apparaît intéressant de nous arrêter sur un type particulier de zone de protection naturelle institué spécialement pour la région parisienne. Dans la perspective du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne qui opte pour une limitation du développement de l'urbanisation, cinq « zones naturelles d'équilibre » ont été créées; l'accent y sera mis sur le maintien et la mise en valeur de l'activité agricole, sur la conservation des massifs boisés et sur le développement d'activités récréatives compatibles avec l'équilibre biologique. Le développement urbain y sera donc strictement limité et les moyens réglementaires relatifs à la protection des sites et à l'urbanisme devront être utilisés « avec le maximum de cohérence et d'efficacité »[49]. En somme, il s'agit d'une mesure qui se rapproche des « ceintures vertes » (*green belts*) anglaises.

3.3 Mesures spécifiques de protection des espaces boisés

3.3.1 La législation sur les défrichements

le **Code forestier** comporte un régime général de contrôle des défrichements[50]. Il consiste à exiger d'un propriétaire une demande d'autorisation préalable en cas de défrichement. Cette autorisation est délivrée par le Ministre de l'Agriculture[51]. L'autorisation peut être refusée après avis du Conseil d'État, mais pour des motifs déterminés et précis. Parmi ceux-ci, signalons: le maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes; la défense du sol contre les érosions et envahissements des fleuves, rivières ou torrents; la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements des sables; l'équilibre biologique d'une région[52]. D'autres part, l'autorisation peut être conditionnelle, par exemple, à la conservation d'une parcelle de terrain boisé ou à des travaux de reboisement.

Par ailleurs, certains défrichements ne sont pas soumis à l'exigence d'autorisation préalable. Ce sont: les jeunes boisés, pendant les vingt premières années après leurs semis ou plantations, sauf s'ils ont été entrepris dans le cadre du **Code forestier** ou d'une décision administrative; les parcs et jardins clos attenant à une habitation principale, d'une étendue inférieure à 10 hectares; les bois d'une étendue inférieure à 4 hectares lorsqu'ils ne font pas partie d'un autre bois qui compléterait une contenance à 4 hectares[53].

Enfin, une taxe sur le défrichement a été instituée en 1969 dans le but, d'une part, d'exercer une pression de dissuasion et, d'autre part, de contribuer au financement des opérations de reboisement et d'aménagement forestier[54].

NOTES

45 **Code de l'urbanisme**, article L. 142-1 à L. 142-4 et article R. 142-1 à R. 142-24.

46 **Id.**, articles R. 123-18 et R. 123-19; voir en particulier les « zones naturelles » dans l'article R. 123-18.

47 **Id.**, article R. 123-1.

48 **Id.**, article L. 123-1. Voir aussi les règles générales concernant le permis de construire, article R. 110-21 et l'autorisation de lotir, article R. 315-7: ceux-ci peuvent être refusés si les opérations envisagées « sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites ou aux paysages naturels ou urbains ».

49 Voir la Circulaire du 24 avril 1975.

50 Ce contrôle a d'abord été institué par une loi du 18 juin 1859, complétée par la loi du 19 juillet 1932 puis modifiée par la loi no 69-1160 du 24 décembre 1969. L'ensemble de la matière figure actuellement au **Code forestier** sous les articles 157 à 165.

51 Elle peut être tacite si une décision n'a pas été rendue après un délai d'environ 4 mois. Voir Lamarque, **op. cit.**, p. 448.

52 Voir **Code permanent, environnement et nuisances, op. cit.**, p. 1577.

53 **Ibid.**

54 Loi du 24 décembre 1969. Pour plus de détails, voir Lamarque, **op. cit.**, pp. 451 ss.

3.3.2 Le classement des espaces boisés

La législation d'urbanisme est venue suppléer au régime forestier là où celui-ci demeure impuissant à protéger les espaces boisés, particulièrement en milieu urbain[28]. En effet, en vertu de l'article L. 130-1 C.U., des espaces boisés peuvent être classés par le biais d'un P.O.S. Le champ d'application de cet article est très vaste: il concerne les « bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils soient soumis ou non au régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations ». Le classement entraîne trois effets principaux: en premier lieu, il « interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements »; en corollaire, il interdit tout défrichement au sens de l'article 157 du **Code forestier** (il entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue à l'article 157 du **Code forestier**); enfin, « toute coupe ou tout abattage d'arbres compris dans un espace boisé classé est subordonné à une autorisation expresse délivrée par le préfet »[29].

Par ailleurs, le **Code de l'urbanisme** prévoit également des mesures transitoires entre le moment où l'établissement d'un plan d'occupation des sols a été prescrit et le moment où celui-ci est rendu public. Il faut alors distinguer entre les bois et forêts soumis au régime forestier et ceux qui n'y sont pas: dans le premier cas, ce sont les dispositions du **Code forestier** (article 157) qui s'appliquent; dans le second cas, les coupes et abattages d'arbres sont soumis à l'autorisation préalable du préfet, selon les modalités définies à l'article R. 130-1 du **Code de l'urbanisme**. Par conséquent, pendant cette période, toute demande d'autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol n'est recevable que si le dossier la concernant comprend l'autorisation de coupe, d'abattage ou de défrichement[30].

Ce régime de classement est complété par une disposition qui permet aux institutions publiques d'« offrir, à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement » un terrain boisé ainsi classé[31]. La loi permet aussi d'« accorder au propriétaire une autorisation de construire sur une partie du terrain classé n'excédant pas un dixième de la superficie du dit terrain » en contrepartie de la cession gratuite. Bien que des exigences procédurales rigoureuses l'accompagnent, cette mesure dérogatoire a néanmoins été sévèrement critiquée[32].

Enfin, mentionnons que les communes ou établissements publics qui ont ainsi acquis des espaces boisés doivent les préserver et les entretenir. Une dernière disposition permet également aux communes de passer avec les propriétaires privés de bois et parcs des conventions tendant à l'ouverture de ces espaces au public; à cet effet, les communes peuvent accorder des subventions d'entretien aux propriétaires ou assumer elles-mêmes ces travaux[33].

Pour compléter cette partie de notre étude sur la protection des espaces boisés, il importe de rappeler que le régime de classement décrit ci-haut est applicable aux « périmètres sensibles », dont il a déjà été question[34].

3.4 La création des espaces verts en milieu urbain

Les différentes mesures examinées jusqu'ici peuvent être utilisées pour protéger les espaces verts existants. Nous verrons maintenant quelques mesures additionnelles qui favorisent l'acquisition de terrains aux fins de création d'espaces verts publics[35] et qui pourvoient à leur financement.

3.4.1 Modes d'acquisition

3.4.1.1 Les emplacements réservés aux espaces verts

Il est prévu au **Code de l'urbanisme** que les P.O.S. fixent les emplacements réservés aux espaces verts. Ceux-ci doivent apparaître dans les documents graphiques du P.O.S. et une liste de ces emplacements ainsi que leur destination, leur superficie et l'indication des collectivités, services et organismes publics bénéficiaires doit être présentée en annexe[55]. Cette mesure a pour effet d'interdire la construction sur ces terrains[56]. Le propriétaire d'un tel terrain peut cependant exiger de la collectivité publique bénéficiaire qu'elle procède à l'acquisition de ce terrain; le propriétaire peut faire cette demande à partir du moment où le P.O.S. est rendu public et la collectivité publique dispose d'un délai de trois ans à compter du jour de la demande pour procéder à l'acquisition[57].

3.4.1.2 L'exercice du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) et les zones d'intervention foncière (Z.I.F.)

Le droit de préemption est un mécanisme plus souple et plus économique que l'expropriation, qui

NOTES

55 **Code de l'urbanisme**, articles L. 130-1 à L. 130-6 et R. 130-1 à R. 130-15. Ces dispositions tirent leur origine du décret no 58-1468 du 31 décembre 1958 et du décret d'application no 59-1059 du 7 septembre 1959, codifiés dans le **Code de l'urbanisme** de 1973 (articles R. 130-1 à R. 130-14) et remplacés par le décret no 74-897 du 21 octobre 1974.

56 **Code de l'urbanisme**, articles L. 130-1 et R. 130-1. Il importe de souligner ici la différence entre défrichement, d'une part, et coupe ou abattage, d'autre part: d'après les textes législatifs ces deux derniers n'équivalent pas à un défrichement et donc n'entraînent pas la destruction d'un boisé. En ce qui concerne l'article 157 du **Code forestier**, voir **supra** 3.3.1.

57 **Code de l'urbanisme**, articles L. 130-1 et R. 130-4 à R. 130-6.

58 **Id.**, article L. 130-2.

59 Voir Lamarque, **op. cit.**, pp. 334-336.

60 **Code de l'urbanisme**, articles L. 130-3 et L. 130-5.

61 Voir **Code de l'urbanisme**, article R. 142-3 ainsi que **supra**, 3.2.2. Voir aussi la mesure de protection des abords des monuments historiques, supra, 3.2.1.2.

62 Outre les mesures étudiées ici, il faut signaler l'importance des zones d'aménagement concerté (Z.A.C.): ce mécanisme permet la réalisation d'opérations d'urbanisme dans une optique de collaboration étroite entre les entreprises privées et les organismes publics. La circulaire du 8 février 1973, relative à la politique d'espaces verts, a formulé des directives précises pour l'intégration d'espaces verts dans les opérations exécutées dans le cadre des Z.A.C. Il y est mentionné que les espaces verts publics doivent représenter au moins 10% de la superficie de la zone et que leur localisation et leur dimension doivent faire l'objet d'attention particulière. Voir aussi: **Code de l'urbanisme**, articles L. 311-1 et L. 311-2 et article R. 311-1 ss.

63 **Code de l'urbanisme**, articles L. 123-1 (6°), R. 123-18 (4°) et R. 123-24.

64 **Id.**, article R. 123-32. Toutefois, en vertu de l'article L. 423-1, une construction de caractère précaire peut être permise à titre exceptionnel, sans cependant que cela n'entraîne une augmentation de la valeur du fonds.

65 **Id.**, articles L. 123-9 et R. 123-32. Le délai de trois ans peut être prorogé pour une durée d'un an.

permet aux organismes publics d'acquérir des terrains à diverses fins dont la création d'espaces verts publics. Ce droit permet à un organisme public « d'obtenir par priorité la cession d'un bien mis en vente par son propriétaire »[66]. Dans les zones où ce droit s'applique, tout propriétaire qui désire aliéner un immeuble doit adresser aux autorités compétentes une « déclaration d'intention d'aliéner » indiquant les prix et conditions de l'aliénation projetée. Le bénéficiaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois pour exercer son droit ou pour y renoncer. S'il désire exercer son droit de préemption, le bénéficiaire doit, dans le délai prescrit, « notifier au propriétaire soit sa décision d'acquérir aux prix et conditions proposées soit son offre d'acquérir à un prix fixé par lui et, à défaut d'acceptation de cette offre, de faire fixer le prix comme en matière d'expropriation »[67]. À défaut d'accord, tout propriétaire peut retirer son offre. De même, le titulaire du droit de préemption peut renoncer à l'exercice de son droit en cours de procédure.

Ce mécanisme est applicable dans des zones délimitées: les « périmètres sensibles »[68], les zones d'aménagement différé et les zones d'intervention foncière.

a - Les zones d'aménagement différé (Z.A.D.)

L'objectif de la création des Z.A.D. est de favoriser l'acquisition de terrains par les autorités publiques tout en limitant la spéculation foncière[69]. Des Z.A.D. peuvent être instituées « en vue notamment de la création ou de la rénovation de secteurs urbains, de la création de zones d'activités ou de la constitution de réserves foncières »[70]. La durée d'une Z.A.D., c'est-à-dire, la période pendant laquelle peut s'exercer le droit de préemption, est de 14 ans.

b - Les zones d'intervention foncière (Z.I.F.)

Récemment introduites au **Code de l'urbanisme**[71], les Z.I.F. se distinguent des Z.A.D. en ce qu'elles ont une durée illimitée[72] et qu'elles s'appliquent de plein droit aux zones urbaines telles que délimitées par les P.O.S. des communes de plus de 10,000 habitants. Dans les autres communes disposant d'un P.O.S., des Z.I.F. peuvent être créées par le préfet sur avis favorable ou sur proposition de la commune. Les objectifs visés par cette mesure sont plus précis que dans le cas des Z.A.D. Destinée « à permettre la mise en oeuvre d'une politique sociale de l'habitat », la Z.I.F. « ne peut être utilisée qu'en vue des objets suivants: la création d'espaces verts publics; la réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs; la restauration de bâtiments ou la rénovation de quartiers; la constitution de réserves foncières »[73].

3.4.2 Moyens de financement

Les programmes d'acquisition d'espaces verts et de réserves foncières sont financés soit par le biais de taxes spéciales, soit par des subventions du gouvernement central. Nous en mentionnerons ici quelques-unes.

3.4.2.1 Moyens fiscaux

Une taxe locale d'équipement est perçue sur toute construction, reconstruction ou agrandissement, dans les communes de plus de 10,000 habitants ou dans toute autre commune qui l'a volontairement instituée. Le taux de la taxe, fixé par la commune (entre 1% et 5%) s'applique à une valeur forfaitaire de la surface de plancher construite.

Dans le cadre des « périmètres sensibles »[74] la redevance départementale d'espaces verts, perçue avant le début des travaux de lotissement et de construction, est utilisée pour l'acquisition de terrains destinés à devenir des espaces verts.

La loi foncière du 31 décembre 1975 a créé une nouvelle forme de taxation sur le droit de construire.

Elle a en effet institué un plafond légal de densité fixé à 1 pour l'ensemble du territoire français et à 1.5 pour Paris; toute personne qui désire construire au delà de ce plafond légal doit, après avoir obtenu l'autorisation de construire, verser à la collectivité « une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond »[75]. Les sommes ainsi versées doivent être affectées à des opérations précisées à l'article L. 333-3 (nouveau) qui comprennent entre autres le financement de la constitution des espaces verts publics.

3.4.2.2 Subventions et prêts

L'aide de l'État au financement des espaces verts prend la forme de subventions ou de prêts provenant notamment des ministères chargés de l'aménagement du territoire et de l'agriculture. Le Fonds d'intervention pour l'aménagement de la nature et de l'environnement (F.I.A.N.E.) contribue également au financement de ces opérations. Des prêts peuvent être accordés par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.). Enfin, lorsque les propriétaires de terrains réservés par des P.O.S. pour la réalisation d'équipements publics ont mis les collectivités bénéficiaires en demeure d'acquérir ces biens, et que celles-ci n'en ont pas les moyens, l'État peut les acquérir à même les ressources du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.)[76].

NOTES

66 Lamarque, **op. cit.**, p. 339.

67 **Id.**, p. 344. Pour les détails de cette procédure, voir le **Code de l'urbanisme**,, articles L. 211-1 à L. 211-12, tels que modifiés par la loi no 75-1328 du 31 décembre 1975, ainsi que les articles L. 212-1 à L 212-11 et R. 212-1 à R. 212-8.

68 Voir **supra** 3.2.2

69 Lamarque, **op. cit.**, p. 340.

70 **Code de l'urbanisme**, article L. 212-1. Les modalités de création sont prévues à l'article R. 212-2. Par ailleurs, les articles L. 213-1 ss. et R. 213-1 ss. permettent aux préfet de constituer les périmètres provisoires des Z.A.D. en attendant la création de celles-ci.

71 Loi du 31 décembre 1975, introduisant les articles L. 211-1 à L. 211-14 et décret no 76-277 du 29 mars 1976.

72 **Actualités-Service**, bulletin publié par la Délégation Générale à l'Information, no 265, février 1976, p. 6.

73 **Code de l'urbanisme**, article L. 211-3 tel que modifié. Le pouvoir d'acquisition de réserves foncières, également prévu dans les Z.A.D. est défini de façon générale à l'article L. 221-1 du **Code de l'urbanisme**, selon lequel:

« L'État, les collectivités locales, les communautés urbaines, les districts et les syndicats de collectivités locales ayant compétence en matière d'urbanisme sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en prévision de l'extension d'agglomérations, de l'aménagement des espaces naturels, entourant ces agglomérations et de la création de villes nouvelles ou de stations de tourisme. Lorsqu'il existe un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, il ne peut y avoir d'acquisitions que pour la réalisation des objectifs de ce schéma. »

74 Voir **supra** 3.2.2

75 **Code de l'urbanisme**, modifié par la loi du 31 décembre 1975, articles L. 112-1 et L. 112-2. Selon ces textes, la densité de construction se définit par le rapport entre la surface de plancher de construction et la surface du terrain sur laquelle cette construction est implantée.

76 Voir Circulaire du 8 février 1973 relative à la politique d'espaces verts.

CONCLUSION

Pour conclure avec certitude sur l'expérience française en matière de protection des espaces verts et des boisés urbains, il faudrait voir comment fonctionnent en pratique l'ensemble des mesures que nous avons recensées. Comme une telle vérification n'était pas possible dans le cadre de cette étude, nous limiterons nos observations finales aux principales caractéristiques juridiques du système français.

D'abord, on note le nombre important et le caractère diversifié des organismes détenant des pouvoirs d'intervention et de financement en matière d'aménagement des sols et de protection des boisés. Une telle multiplicité d'organismes pourrait ne pas favoriser l'application d'une politique planifiée et coordonnée.

Une telle diversité se retrouve aussi dans la législation et la règlementation. Les principaux codes (urbanisme et forestier) sont complétés par de nombreuses lois, des décrets d'application et des circulaires. Cet ensemble n'apparaît pas toujours cohérent et il est difficile d'en dégager les mesures qui de façon directe et spécifique visent la protection des espaces naturels et des boisés. Le caractère épars de ces mesures ainsi que leur complexité et leur coût peuvent rendre aléatoire leur utilisation par les diverses instances ou par les simples citoyens.

Il n'en demeure pas moins, et c'est ce qui nous semble le plus intéressant dans le cas français, que nous sommes en présence d'un régime juridique en pleine évolution, sensible à la pression du développement urbain et capable de générer des mécanismes visant à favoriser le contrôle de ce développement. La protection des espaces naturels et boisés prend de plus en plus d'importance aux yeux des diverses instances gouvernementales. C'est ainsi que sont apparues plusieurs mesures nouvelles susceptibles de protéger plus adéquatement les espaces les plus menacés. Ces mesures résultent d'un ensemble de facteurs historiques, économiques, géographiques et politiques complexes dont certains sont propres à ce pays tandis que d'autres se retrouvent aussi dans des pays comme le nôtre.

Parmi ces mesures, le classement des espaces boisés se rattache directement à notre objet. Cette mesure est étroitement liée aux différents mécanismes de planification au niveau local: elle s'inscrit dans le cadre des plans d'occupation du sol et peut être complétée par l'acquisition des boisés au moyen des diverses modalités prévues à cet effet au **Code de l'urbanisme** (préemption, zones d'aménagement différé, zones d'intervention foncière; échanges de terrains).

Ensuite, la protection du patrimoine naturel (Loi du 2 mai 1930) constitue une mesure intéressante quoique moins pertinente que le classement des boisés: elle porte sur des sites naturels plus variés qui peuvent être recouverts d'arbres ou non, mais répond à des critères esthétiques, historiques ou pittoresques plus exigeants que dans le cas du classement des boisés.

Enfin, les différentes formules de zones de protection naturelle (« zones à caractère pittoresque », « zones naturelles d'équilibre », « périmètres sensibles ») sont autant de mesures visant à permettre sur des territoires relativement vastes, l'application d'un contrôle plus sévère des utilisations du sol dans une perspective de conservation des éléments naturels valorisés et de limitation du développement urbain.

chapitre 6

Les États-Unis

INTRODUCTION

Aux États-Unis, comme au Québec, la protection des espaces boisés en milieu urbain ne fait pas l'objet d'un champ de législation spécifique et autonome. C'est plutôt par le biais de pouvoirs généraux concernant le contrôle de l'utilisation du sol ou la protection de l'environnement que s'opère la protection des boisés urbains. Cette situation, de même que la dispersion de l'autorité législative en 51 États, nous ont conduits à opter pour une approche générale en nous référant principalement aux auteurs. Chez ceux-ci, nous avons trouvé une revue critique des mesures traditionnelles de protection du sol et un examen des formules nouvelles d'intervention dont certaines ont déjà fait l'objet d'expérimentation concrète. Ce texte sur la législation américaine se présente donc de façon différente des autres études de droit comparé contenues dans ce rapport, à cause du caractère plus exploratoire des écrits mêmes dont il s'inspire.

4.1 La protection des espaces libres par les mesures de contrôle de l'utilisation du sol

4.1.1 Niveau local

Traditionnellement, le contrôle de l'utilisation du sol au niveau local est assuré par le biais des techniques de zonage et de lotissement. Mais on verra qu'à cause des limites inhérentes à ces mécanismes, les Américains ont tenté d'inventer de nouvelles formules plus souples et plus efficaces.

4.1.1.1 Formes traditionnelles d'intervention

a - Le zonage

Malgré une utilisation plus ancienne et plus généralisée qu'au Québec, ainsi qu'une plus grande variété dans les formules adoptées, le zonage demeure aux États-Unis une mesure de contrôle de l'utilisation du sol incomplète et insuffisante, qui souffre de nombreuse limitations tant juridiques que pratiques.

Sur le plan juridique, un règlement de zonage ne doit pas être « arbitraire, irraisonnable ou confiscatoire »[1]. De façon plus précise, les tribunaux ont appliqué un certain nombre de règles pour l'interprétation de la portée et des limites du *police power* dont relève le zonage. En premier lieu, un règlement doit être raisonnablement relié à un objectif justifiable, d'où l'importance d'une définition claire et précise des objectifs gouvernementaux[2]. Deuxièmement, les propriétaires situés dans des conditions similaires doivent être traités de façon similaire, ce qui va à l'encontre du *spot-zoning*, par exemple. Troisièmement, une propriété privée ne pouvant, en vertu de la constitution, être appropriée pour des fins publiques si le propriétaire n'en reçoit pas de compensation, un règlement sera tenu invalide s'il constitue une expropriation déguisée. En particulier, un règlement de zonage « must leave the owner the opportunity to derive some reasonable use and benefit from his property »[3]. Ces règles sont importantes pour déterminer la validité d'un zonage relatif aux espaces libres, principalement la première et la troisième. En effet, la justification de la création d'un espace libre aux dépens d'un propriétaire privé et pour des fins publiques est difficile à établir. Ainsi, « regulations may prevent harms emanating from private land use, but they cannot control uses merely to better the public state »[2]. En outre, une réglementation «espaces libres » peut avoir pour effet de réduire considérablement la valeur économique d'un terrain, enfreignant ainsi très souvent le dernier principe d'interprétation énoncé plus haut[3].

En somme, la réglementation « espaces libres » est sujette aux limitations jurisprudentielles traditionnelles. En plus des limitations constitutionnelles, le zonage est aussi soumis à des limitations statutaires, c'est-à-dire qu'il ne peut être valable que dans la mesure où une loi de l'État concerné le permet.

Enfin, avant de présenter chacun de ces types de règlement de zonage, il importe de rappeler à grands traits les limites pratiques du zonage.

Le zonage est un instrument à la fois trop rigide et trop fragile: trop rigide parce qu'il ne peut discriminer entre les propriétés, mais surtout fragile parce qu'il est non-permanent et facilement modifiable. Ces caractéristiques s'opposent à la création d'espaces libres permanents. Mais, même lorsqu'il s'agit d'espaces libres temporaires, le zonage ne peut apporter de garantie quant à la durée, à la forme et à l'étendue de ces espaces libres. Enfin, le zonage est particulièrement inefficace pour assurer la protection d'espaces libres dans des régions où de fortes pressions au développement se font sentir[6].

Les différents types de zonage considérés aux États-Unis pour conserver des espaces libres sont le zonage « parc » ou « espaces récréatifs »; le zonage « interdiction de construire pour cause d'inondation, de danger d'éboulis, de glissement de terrain, etc. »; le zonage « agriculture »; le zonage « faible densité » (*large-lot zoning*); le zonage « esthétique »; le zonage « différé » ou favorisant la création de réserves pour fins de développement et, enfin le contrôle de la densité d'occupation des terrains au moyen de la fixation de marges de recul, de coefficients ou pourcentages d'occupation du sol. Certaines de ces mesures ne posent pas de difficultés légales dans la mesure où elles permettent ou maintiennent des usages économiquement rentables, tels que le zonage faible densité, le contrôle de la densité ou le zonage agricole (lorsqu'il n'entre pas en conflit avec le développement urbain). D'autres mesures sont nettement moins rentables et, partant, plus difficiles à faire accepter: ce sont les zones récréatives (sauf s'il s'agit de récréation commerciale), les zones d'inondation, les zones différées. Le zonage esthétique relève d'une autre rationalité et il sera en général admis s'il est appuyé par d'autres considérations telles que la sécurité, la santé, etc.

NOTES

1 Voir Heyman, Michael, « Open Space and the Police Power », in F.W. Herring Ed., **Open Space and the Law**, Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California, 1965, pp. 7 ss.

2 Cet élément est important. Il permet aux tribunaux de se prononcer sur l'opportunité d'un règlement et sur sa relation à l'intérêt public. Il a aussi contribué à renforcer le lien entre les plans d'urbanisme et les règlements, les premiers exposant les objectifs d'ordre social, physique, économique ou autre, qui justifient les seconds. Enfin, il semble obliger les planificateurs et les politiciens à une plus grande cohérence. Au contraire, au Québec, les tribunaux évitent les débats de fond et appuient leurs décisions plus souvent sur des questions de procédure ou de stricte légalité.

3 « Techniques for Preserving Open Spaces », (1962) 75 **Harvard Law Rev.**, 1622 p. 1624. Voir aussi M. Heyman, **loc. cit.**, p. 8-9; I. Sloan, **Environment and the Law**, New York, Oceana Pub. Inc., 1971, p. 32.

4 J.F. Wagenlander, « The Urban Open Space Game », (1974) 6 **Urban Lawyer** 950, p. 974. C'est là un rappel du rôle traditionnel reconnu au zonage: celui d'enrayer les nuisances, donc une approche négative, par opposition à une approche positive impliquant une intervention active de l'État pour améliorer les conditions de vie collectives.

5 M. Heyman, **loc. cit.**, p. 10, note que, devant la difficulté de distinguer entre ce qui est une nuisance publique et ce qui est un bénéfice public, d'une part, et d'autre part, devant le constat que de toutes façons, un propriétaire y perd souvent quelque chose mais pas nécessairement toute possibilité de profit raisonnable, les tribunaux utilisent un troisième « test » qui correspond à la balance des inconvénients subis par le propriétaire à l'encontre de l'importance des avantages dont bénéficierait le public par suite de l'adoption d'un règlement.

6 I. Sloan, **op. cit.**, p. 33; C. Smith, « Comments: Easements to preserve open space land », (1971) 1 **Ecology Law Q.** 728, p. 729, note 10.

b - Le lotissement

En matière de lotissement, deux types de techniques se retrouvent fréquemment aux États-Unis. La première concerne la cession obligatoire d'une partie d'un terrain à développer pour des fins d'espaces verts. La seconde technique consiste à utiliser la réglementation du lotissement pour exercer un contrôle sur le rythme et la localisation du développement. Cette modalité n'est généralement possible qu'avec l'appui d'un plan d'urbanisme ou de développement. Parfois, une municipalité soumettra le rythme du développement à son propre programme d'immobilisation (installation progressive de réseaux d'aqueduc et d'égouts, d'écoles, de parcs, d'hôpitaux); parfois, elle obligera le développeur à remplir certaines conditions (par exemple, fournir lui-même certains équipements) avant de lui accorder un permis de lotir[7]. La pertinence de ce type de mesure pour la protection des boisés est réelle, dans la mesure où elle contribue à limiter le gaspillage désordonné des espaces libres, mais limitée, parce que temporaire. De plus, la réglementation du lotissement ne permet de contrôler que le développement résidentiel. Aussi, d'autres techniques ont été élaborées pour répondre à cet objectif de contrôle du rythme et de la localisation du développement comme nous le verrons plus loin.

c - L'acquisition partielle des droits de propriété

Sous ce titre, nous avons regroupé différentes formules qui ont fait l'objet, depuis la fin des années 1950, de nombreuses discussions et expérimentations et qu'on désigne en anglais par les termes suivants: *conservation or scenic easements, acquisition of development rights, acquisition of less-than-fee interests in land*[8]. Ces mesures ressemblent à une servitude contractuelle. Les droits ainsi acquis peuvent être positifs, i.e., accorder à la population ou à l'autorité publique certains droits spécifiques, tels que l'accessibilité à des usages récréatifs, ou le droit d'effectuer certains travaux d'entretien. Ils peuvent aussi être négatifs, en ce sens que les usages auxquels le propriétaire pourra consacrer son terrain seront restreints. La création de ces droits est effectuée au moyen d'une entente entre une autorité publique et les propriétaires des terrains concernés. Il peut être inscrit dans une telle entente que le propriétaire ne pourra abattre des arbres, ériger des affiches, remplir ou modifier le lit des cours d'eau, etc. Ces ententes peuvent aussi prendre la forme d'un achat-revente avec restrictions (*restrictive covenants*) ou d'un achat avec relocation (*lease-back*)[9]. Certaines d'entre elles peuvent être temporaires, d'autres permanentes. Plusieurs États se sont pourvus de législations autorisant les gouvernements locaux à utiliser ces techniques[10]. D'après les auteurs étudiés, le succès de ces mesures dépend souvent de ce qu'elles sont assorties d'un certain nombre de mécanismes complémentaires. Par exemple, plusieurs lois ne permettent que l'achat ou l'acceptation de donations et non l'expropriation de servitude[11]. La plupart des auteurs insistent aussi pour que ces pouvoirs soient reliés à l'existence d'un plan général d'aménagement au niveau local. Plusieurs considèrent que l'absence de mécanismes de surveillance de l'exécution ou du respect des servitudes nuit à leur efficacité. Il semble que des exemptions de taxe foncière ou d'impôt sur le revenu (dans le cas, par exemple, de donations) constituent des incitations importantes pour les propriétaires privés.

Cependant, l'application de ces mécanismes présente quelques difficultés. D'abord, au point de vue administratif, l'expérience a souvent révélé des lacunes dans la formulation des contrats, dues à la difficulté de définir clairement et exhaustivement les droits respectifs des parties. Cette difficulté s'accroît aussi du fait qu'il n'existe pas de mécanismes d'ajustement aux changements. Ensuite, sur le plan financier, il apparaît souvent difficile de bien distinguer et

apprécier la valeur de chacun des droits qu'on veut ainsi isoler de la propriété. Mais plus encore, la technique des servitudes s'adapte mal à de grandes superficies ou à des propriétés déjà soumises à de fortes pressions de développement, car alors, la valeur des droits restreints est souvent égale au potentiel de développement et la différence est minime voire inexistante entre la valeur de toute la propriété et celle des droits de développement[12].

Bref, après avoir considéré cette approche comme la solution miracle, les américains en sont maintenant rendus à une perception plus relative et plus modeste des bienfaits qui en résultent.

4.1.1.2 Nouvelles approches de la réglementation de l'utilisation du sol

Diverses formules nouvelles ont été expérimentées ou proposées pour pallier aux inconvénients et aux limites du zonage. Parmi celles-ci, nous traiterons des plans de développement intégré, des différentes formules de zonage gradué ou progressif (*phazed zoning*, *floating zones*, *contract zoning*, *site plan review*, etc.), des mesures dites de contrôle d'aménagement (*development control*) et enfin de nouvelles techniques de zonage telles le transfert des droits de développement et la réglementation avec compensation (*compensable regulation*).

a - Le plan de développement intégré

Le plan de développement intégré (*planned unit development*) peut être défini comme suit:

« an area with specified minimum contiguous acreage to be developed as a single entity according to a plan containing one or more residential clusters or other residential housing units with an established overall maximum density; with appropriate commercial and institutional uses primarily for the

NOTES

7 Voir à ce sujet: Yearwood, « Subdivision Law: Timing and Location Control », (1967) 44 **J. W.G.L.** 585; R.W. Cutler, « Legal and Illegal Methods for Controlling Community Growth on the Urban Fringe », (1961) **Wisconsin Law Rev.**, 370, pp. 398 ss.

8 William H. Whyte, Jr., **Securing Open Space for Urban America: Conservation Easements**, Urban Land Institute, Technical Bulletin no 36, December 1959; Stanley Weissburg, « Legal Alternatives to Police Power: Condemnation and Purchase, Development Rights, Gifts », in F.W. Herring, ed., **Open Space and the Law, op. cit.**, note 1, p. 29 ss; Clyn Smith, « Easements to Preserve Open Space Land », (1971) 1 **Ecology Law Q.** 728; « Techniques for Preserving Open Spaces », (1962) 75 **Harvard L. Rev.** 1962.

9 Comme le mentionne S. Weissburg, **loc. cit.**, p. 44.

10 Notamment, la Californie, le New Jersey, le Vermont, New York, le Maryland, mentionnés par les auteurs cités en note 8 ainsi que par Jerome G. Rose, « A Proposal for the Separation and Marketability of Development Rights...», (1974) 51 **Journal of Urban Law** 461, p. 472; J.Z. Krasnowiecki et S. Paul, « The Preservation of Open Space in Metropolitan Areas » (1961), 110 **U. Pa. L. Rev.** 179, p. 192.

11 Seul le New Jersey y pourvoit, semble-t-il.

12 Sur ces points, voir les textes cités aux notes 8 et 10.

benefit of the planned unit residential development »[13].

Cette formule permet un meilleur équilibre entre espaces bâtis et espaces libres, une plus grande rationalisation des équipements et une répartition plus diversifiée et plus adéquate des usages. Cependant, elle n'est applicable que dans le cas de création de nouveaux quartiers ou de villes nouvelles et demeure relativement marginale lorsqu'il s'agit du développement ou de l'expansion d'une grande agglomération urbaine.

b - Le « zonage progressif »

Nous avons désigné par l'expression « zonage progressif » différentes mesures dont la caractéristique commune est de viser à assurer un contrôle du rythme et de la localisation du développement, objectif dont il a déjà été question dans ce texte à propos du lotissement. On peut aussi qualifier cette approche d'aménagement différé. Sommairement, il s'agit d'une réglementation par étapes: en un premier temps, la municipalité détermine les usages permis pour chacune des zones à développer; en un deuxième temps, le développement est en quelque sorte gelé en étant soumis à une série de conditions d'ordre administratif [nécessité d'obtenir un permis spécial (*special permit*), de soumettre un plan pour approbation (*site plan review*) ou de négocier avec la municipalité une entente relative à certains aspects (*contract zoning*)], ou d'ordre plus technique ou objectif (calculs démographiques, état des services et équipements publics disponibles, etc.)[14].

c - Le contrôle d'aménagement

Le contrôle d'aménagement[15], d'inspiration britannique, se présente comme une alternative au zonage plutôt qu'une amélioration de celui-ci. Tandis que ce dernier est critiqué pour sa rigidité et son caractère statique, le contrôle d'aménagement est proposé comme une méthode flexible, souple et plus apte à s'adapter aux changements. Le principe de base est de soumettre toute décision d'aménagement à un certain contrôle discrétionnaire exercé par un organisme compétent. Ce contrôle discrétionnaire n'équivaut cependant pas à de l'arbitraire; il doit être appuyé sur un plan d'aménagement ou sur des règlements de contrôle d'aménagement qui en fixent les critères, les normes et la procédure. Aux États-Unis, une telle formule a été proposée dans le ***Model Land Development Code***[16]. Il y est prévu qu'une municipalité peut adopter un règlement d'aménagement qui fixe les conditions d'aménagement et les types de permis nécessaires. Des permis seront accordés automatiquement moyennant l'existence de certaines conditions objectives. D'autres permis ne seront accordés qu'après exercice d'une discrétion administrative basée sur des critères définis par une loi ou par le règlement d'aménagement. Ces derniers permis sont appelés *special development permits*, tandis que les premiers sont des *general development permits*. C'est dans la catégorie des *special development permits*, qu'on retrouvera les mesures de protection des sites naturels qui voisinent avec les sites historiques, archéologiques, etc. Dans ces cas, un permis d'aménagement ne sera accordé que s'il est compatible avec la protection du site concerné et en fonction de critères fixés par règlement.

Ce système ressemble fort au système de *variances*,*special exception*, *special use permit* déjà suivi dans plusieurs États, tout en tentant de le rationaliser et de l'améliorer. Ces différentes formules d'exception ont déjà fait l'objet de nombreuses critiques: elles semblent avoir été trop souvent empreintes d'ambiguité et d'irrationalité tout en faisant le jeu des plus habiles mais non nécessairement des plus désintéressés[17]. La formule du contrôle d'aménagement vise à encadrer l'exercice de cette discrétion tout en la favorisant. Il s'agit là, malgré tout, d'un projet de réforme audacieux, si on l'appli-

que intégralement, car il propose un régime de planification généralisé, assorti de mécanismes plus puissants et plus souples à la fois que le zonage.

d - Le transfert des droits de développement

La formule du transfert de droits de développement se situe à la frontière entre la réglementation et l'appropriation publique, mais son application aux État-Unis se rapproche davantage du domaine de la réglementation[13]. Différentes modalités ont été proposées ou expérimentées, mais l'idée générale est de séparer certains droits d'usage, particulièrement les droits de développement, du lieu spécifique auquel ils sont attachés et de les transférer à d'autres lieux; il ne s'agit pas tellement d'une distinction ou d'une fragmentation des droits attachés à la propriété, mais d'une séparation entre les droits de propriété et la valeur économique spécifique d'un terrain, due à sa localisation et à son environnement. La formule du transfert des droits de développement reconnait cette valeur économique, mais la déplace artificiellement pour la faire porter sur un autre lieu. Cette formule est généralement utilisée lorsqu'on veut limiter le développement d'un site, pour des motifs de conservation historique, naturelle ou autre, à un niveau inférieur aux possibilités du marché. La différence entre les usages permis et les usages possibles, évaluée en termes de marché foncier, sera achetée par d'autres propriétaires qui pourront ainsi accroître d'autant les possibilités de développement de leurs propres terrains. Le transfert peut être effectué entre deux terrains adjacents, comme c'est le cas à New York, ou entre terrains situés dans une même zone, tel le centre-ville de Chicago, ou entre terrains situés dans deux zones différentes, par exemple à Puerto Rico[19]. Des formules semblables mais avec des aménagements particuliers ont également été préparées afin d'assurer un meilleur contrôle de l'ensemble du développement d'une municipalité ou d'un territoire, ou encore

NOTES

13 Tiré de G. D. Bowden, « Article XXVIII-Opening the Door to Open Space Control », (1970) 1 **Pac. L.J.** 461, p. 517 qui se réfère à un projet de loi du New Jersey.

14 **Ibid.**, p. 516 ss; S. Lapidus, « A Zoning Program for Phased Growth: Ramapo Township's Time Controls on Residential Development » (1973) 4 **Environment Law Rev.** 337; S.L. Urbanczyk, « Note: Phazed Zoning, a Regulation of the Tempo and Sequence of Land Development », (1973) 26 **Stanford Law Review**, 585, p. 587.

15 Nous utilisons ici la traduction que propose Patrick Kenniff pour l'expression *development control*. Cf. « Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois », II[e] partie, (1976) 17 **Cahiers de Droit** 85, p. 153.

16 The American Law Institute, **A Model Land Development Code**, Proposed Official Draft, Philadelphia, 1975.

17 Voir G.D. Bowden, **loc. cit.**, p. 511 à 516.

18 En France et en Angleterre, on semble plutôt assister à une appropriation publique et à une redistribution de certains droits traditionnellement rattachés au droit de propriété. Voir par exemple, en France, la Loi du 31 décembre 1975, portant réforme foncière.

19 Ces exemples sont tirés de S.R. Woodbury, « Transfer of Development Rights: a new tool for planners », 1975, **J.A.I.P** 3; voir aussi J. Rose, « A Proposal for the Separation and Marketability of Development Rights », (1974) 51 **Journal of Urban Law** 461.

20 Exemples du Maryland, du New Jersey, propositions de K. Lynch mentionnés par S.R. Woodbury, **loc. cit.**

pour favoriser un système de protection des espaces verts avec compensation pour leurs propriétaires[28].

e - La réglementation avec compensation

La réglementation avec compensation (*compensable regulations*) constitue un autre mécanisme qui vise à dépasser les limites constitutionnelles du *police power*. Elle a été élaborée et proposée principalement par le professeur Krasnowiecki et ses collègues[31].

La nouveauté de cette formule consiste à permettre une réglementation plus exigeante à l'égard des particuliers parce qu'elle serait assortie de mécanismes de compensation. Ceux-ci seraient établis de la façon suivante: la valeur marchande des terrains est fixée avant l'adoption de la réglementation; chaque propriétaire reçoit une garantie du gouvernement qu'il sera compensé pour un montant égal à cette valeur. Mais la réalisation de cette garantie n'a lieu que lorsque le propriétaire vend sa terre et seulement dans les cas où le prix de vente est inférieur au montant de la garantie. De cette façon, le paiement des compensations est différé dans le temps et, en plus, il n'est pas automatique mais dépend du marché foncier. Cette formule apparaît donc moins coûteuse. Elle serait aussi plus flexible, puisque basée sur des règlements dans lesquels on pourrait inclure des mécanismes d'ajustement. Les auteurs considèrent aussi que cette formule est plus réaliste parce qu'elle suit l'évolution du marché foncier.

Toutefois, cette dépendance par rapport aux prix du marché peut être perçue comme une faiblesse de la formule: en effet, le coût de cette mesure est difficile à apprécier, car on ne sait pas d'avance si les terrains seront vendus avec profit ou perte. De fait, toute la question de l'évaluation des terres et de l'ajustement aux prix du marché nécessitera un appareil administratif fort complexe, ce qui a été reproché à la formule. Ce sont peut-être là quelques raisons qui expliqueraient que cette formule n'ait jamais été testée aux États-Unis[32].

4.1.2 Niveau régional

Jusqu'à maintenant, les mesures réglementaires de contrôle de l'utilisation du sol dont il a été question concernent principalement les autorités locales.

Nous allons désormais nous consacrer à l'étude des pouvoirs et activités législatives et réglementaires des niveaux supérieurs de gouvernement à cet égard. Il faut signaler que l'intervention des gouvernements supérieurs dans le domaine de l'utilisation du sol est récente. En effet, les gouvernements des États ont toujours considéré le contrôle de l'utilisation du sol comme un problème proprement urbain[33]. Ce n'est que par suite du constat des insuffisances du système actuel de contrôle de l'utilisation du sol par les municipalités — notamment, le zonage — ainsi que de l'émergence de préoccupations nouvelles, de type environnementaliste, que les États ont décidé d'intervenir à une échelle plus considérable que l'échelle strictement locale:

« It has become increasingly apparent that the local zoning ordinance, virtually the sole means of land use control in the United States for over half a century, has proved woefully inadequate to combat a host of problems of statewide significance, social problems as well as problems involving environmental pollution and destruction of vital ecological systems, which threaten our existence »[34].

On assiste donc, selon ces auteurs, à une « révolution tranquille » où:

« the ancient regime being overthrown is the feudal system under which the entire pattern of land development has been controlled by thousands of individual local governments, each seeking to maximize

its social problems, and caring less what happens to all the others »[25].

On a donc progressivement reconnu que, pour ces problèmes plus complexes, les États étaient mieux outillés politiquement et législativement pour intervenir que les municipalités. Quelques exemples de ces interventions seront rapidement présentés puis commentés[26].

4.1.2.1 Hawaï

À Hawaï, une Commission de l'utilisation du sol de l'État *State Land Use Commission* a été créée en 1961. Cette commission a eu pour fonction de diviser l'État en 4 types de districts ou zones: agriculture, conservation, rural et urbain. Le contrôle des utilisations des différents districts a été réparti entre les instances suivantes: les zones urbaines sont sous le contrôle des municipalités, les zones de conservation sont sous le contrôle du Département des Terres et Ressources naturelles et les zones agricoles et rurales sont régies par la Commission. Ce contrôle comprend la formulation de règlements concernant les usages permis ou non et l'octroi de permis spéciaux pour certains usages. Enfin, la Commission seule décide des changements de limites des 4 types de zones, ce qui lui permet de contrôler le rythme et la localisation du développement.

4.1.2.2 Vermont

Le Vermont a adopté une Loi de contrôle de l'environnement (**Environmental Control Law**) en 1970 qui créait la Régie (*Board*) du même nom, ainsi que sept Commissions de « district ». Ces Commissions ont pour mandat de décider de l'attribution de permis de développement dans leur région dans tous les cas de constructions ou améliorations commerciales ou industrielles sur des terres de 10 acres et plus, de projets d'aménagement gouvernementaux, de projets qui seraient situés à plus de

NOTES

21 Voir J.Z. Krasnowiecki et S. Paul, « The Preservation of Open Space in Metropolitan Areas », cité en note (10), ainsi que J.Z. Krasnowiecki and Ann Louise Strong, « Compensable Regulations for Open Space, A Means of Controlling Urban Growth », (1963) **Journal of American Institute of Planners**, p. 87.

22 Voir J. Rose, **loc. cit.**, note 10, p. 464; et aussi, « Techniques for Preserving Open Space », (1962) 75 **Havard L Rev.** 1622, p. 1639 ss.

23 F. Bosselman and D. Callies, **The Quiet Revolution in Land Use Control**, Washington, Council of Environmental Quality, 1971, p. 2.

24 **Id.**, p. 3.

25 **Id.**, p. 3.

26 Tous ces exemples sont tirés de l'ouvrage de M.F. Bosselman, **op. cit.**

2,500 pieds d'altitude, ainsi que des projets de construction de plus de 10 maisons ou de lotissement de 10 lots ou plus. Les décisions des Commissions sont prises après la tenue d'audiences publiques où sont présentés les avis et opinions de groupes privés, d'individus et d'agents gouvernementaux. Les Commissions peuvent refuser un permis ou l'accorder sans condition, selon des critères définis par la Loi et par les règlements de divers départements. La Régie entend les appels des décisions des Commissions. La Régie a aussi pour mandat d'adopter un plan d'utilisation du sol conçu en trois phases successives et devant servir à guider les décisions subséquentes.

4.1.2.3 Maine

Un système semblable mais plus restreint existe pour l'État du Maine. Il s'agit ici surtout de contrôler la localisation des développements commerciaux et industriels par rapport à leur effet possible sur l'environnement. Ce contrôle est effectué par l'*Environmental Impovement Commission* au moyen de l'octroi de permis. Ce contrôle ne s'appuie pas sur un plan d'utilisation du sol et ce n'est que depuis 1971 que la Commission peut aussi édicter des règlements.

4.1.2.4 Massachusetts

Les deux exemples qui vont suivre n'ont pas une portée générale, mais concernent des objets ou des zones particularisés. Le Massachusetts a élaboré un programme de protection de la zone côtière qui comporte deux éléments. La première mesure consiste à exiger de tout projet de développement susceptible de modifier les caractéristiques naturelles le long de la côte qu'il soit soumis au Département des Ressources naturelles pour l'obtention d'un permis. Ce permis ne peut être refusé mais il peut être assorti de conditions visant à préserver l'environnement. La seconde mesure est plus radicale. Des zones de protection peuvent être créées par règlement (*Protection Orders*). Dans ces zones, tout développement d'importance est interdit. Certains usages strictement réglementés sont permis, parfois moyennant autorisation spéciale ou conditionnelle. La détermination de ces zones suit un long processus administratif de recherche et compilation d'informations, d'audiences publiques et de négociations avec les propriétaires concernés.

4.1.2.5 Wisconsin

Un programme de protection des cours d'eau, lacs et rivages a été entrepris au Wisconsin depuis 1966. La Loi des ressources en eaux (**Water Resources Act of 1966**) autorise les gouvernements de comtés à édicter des règlements spéciaux pour la protection des eaux et rivages, sous la surveillance du Département des Ressources naturelles. La Division de la Protection de l'environnement, au sein de ce Département, peut en effet édicter par règlement des critères et standards pour guider la formulation des règlements locaux. Elle a aussi élaboré un règlement modèle qu'elle met à la disposition des Comtés. Le Département peut en outre, à défaut d'agir de la part des Comtés, imposer de tels règlements. Les règlements locaux sont semblables à des règlements de zonage particuliers et sont mis en application par un *Zoning Administrator* aidé d'un comité d'ajustement pour les cas d'exception. Le Dé-partement n'exerce pas de surveillance sur la mise en application des règlements.

Pour résumer, notons que dans la plupart des cas cités, un rôle important est confié à une commission créée par l'État. Le contrôle exercé se fait d'abord par l'octroi de permis, à partir de critères définis soit par la loi, soit par des règlements, soit par un plan. Un seul des exemples considérés (Wisconsin) confère un rôle important aux autorités locales déjà établies, mais sous surveillance de l'État. Enfin,

dans la plupart des cas, le personnel technique affecté à ces fonctions est fort limité, ce qui a suscité de nombreuses critiques; ce phénomène a pour effet de rendre ces organismes dépendants de la collaboration des autres agents gouvernementaux ainsi que de l'appui et de la diligence de groupes de citoyens.

4.1.2.6 Propositions du *Model Land Development Code*

Plus récemment, l'*American Law Institute* a incorporé, dans son ***Model Land Development Code***[27], des propositions précises relatives aux interventions des États à l'égard des « zones critiques » (*Areas of critical state concern*)[28]. Ces modalités s'insèrent dans le processus global de planification proposé dans ce code modèle. Contrairement à certains des exemples mentionnés plus haut, les municipalités y ont un rôle important à jouer.

Ces « zones critiques » peuvent comprendre des sites historiques ou des sites naturels d'intérêt pour la région ou l'État[29]. Elles sont désignées, après audience publique, par l'organisme chargé de la planification au niveau de l'État. Le règlement de désignation comprend les raisons de cette décision et les principes généraux qui devraient guider l'aménagement de cette zone. Les autorités locales sont ensuite chargées d'édicter des règlements détaillés de contrôle de l'aménagement à l'intérieur de ces zones; la conformité de ces règlement locaux aux principes généraux d'aménagement définis par l'État est alors vérifiée par les responsables à ce niveau. Si les règlements locaux n'ont pas été adoptés dans un délai précis ou s'ils ne sont pas jugés satisfaisants par les responsables au niveau de l'État, ceux-ci peuvent adopter eux-mêmes les règle-ments pertinents. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont les autorités locales qui appliquent les règlements d'aménagement et qui décident des permis de développement. L'organisme responsable de la planification au niveau de l'État peut néan-

NOTES

27 **Op. cit.**, note 12. Les modalités dont il sera question sont comprises au chapitre 7 de ce code modèle.

28 Le gouvernement s'est aussi intéressé à cette mesure dans des projets de lois visant à apporter une aide financière aux États qui s'engagent dans un processus de planification. Cf. **Land Use Policy and Plannning Assistance Act**, S.B. 268, 93rd Congress, 1st Session (1973). Voir le chapitre sur le **National Land Use Policy**, par W.K. Reilly, dans **Federal Environmental Law**, Environmental Law Institute, St-Paul, Minn., 1974, p. 1414.

29 Les « zones critiques » peuvent aussi concerner des zones où un aménagement public important est prévu, tel un aéroport, une autoroute importante, ainsi que des zones où l'on prévoit l'établissement de collectivités nouvelles.

moins en appeler de toute telle décision locale auprès d'une régie ou d'un tribunal administratif d'État.

Certains États américains ont tenté de mettre en oeuvre les propositions du ***Model Code*** avec quelques modifications[30]. Les variations concernent principalement, d'une part, les liens entre la désignation et le contrôle des « zones critiques » avec le processus général de planification et, d'autre part, le degré de subordination des autorités locales à l'État.

4.2 La protection de l'environnement par recours devant les tribunaux

Nous avons pu constater que l'émergence de préoccupations accrues face à l'écologie et à l'environnement a donné lieu à l'instauration de techniques et d'institutions gouvernementales nouvelles. Ce courant s'est également fait sentir sur le plan judiciaire. Une jurisprudence « environnementaliste » s'est développée et des lois ont été adoptées pour renforcer le pouvoir de surveillance des tribunaux sur les activités qui constituent une menace pour l'environnement. La Loi de l'environnement du Michigan (**Michigan Environmental Protection Act of 1970**) est l'une des premières du genre[31] et nous en ferons une rapide présentation. L'élément central de la Loi est la reconnaissance du droit à un environnement sain. Le second point est de permettre à tout citoyen, groupe, institution ou corporation publique ou privée, de faire valoir ce droit auprès des tribunaux:

« The attorney general, any political subdivision of the state, any instrumentality or agency of the state or of a political subdivision thereof, any person, partnership, corporation, association, organization or other legal entity may maintain an action in the circuit court having jurisdiction where the alleged violation occured or is likely to occur for declaratory and equitable relief against the state, any political subdivision thereof, any instrumentality or agency of the state or of a political subdivision thereof, any person, partnership, corporation, association, organization or other legal entity for the protection of the air, water and other natural resources and the public trust therein from pollution, impairment or destruction »[32].

Contrairement à une jurisprudence antérieure, la Loi établit que le requérant n'a pas tout le fardeau de la preuve, mais doit simplement démontrer *prima facie* que « la conduite du défendeur est susceptible de ou a effectivement pollué, altéré ou détruit »[33] un élément naturel. Le défendeur peut alors établir qu'il n'y a pas d'alternative possible et prudente à sa conduite (*possible and prudent alternative*) et que cette conduite est compatible avec la poursuite d'objectifs de santé publique, de sécurité et de bien-être à la lumière des préoccupations de l'État pour la protection des ressources naturelles (« consistent with the promotion of the public health, safety and welfare in light of the state's paramount concern for the protection of its natural resources from pollution, impairment or destruction »)[34].

La décision de la Cour peut porter sur la validité, l'applicabilité ou la raisonnabilité d'une norme déjà établie; elle peut aussi comporter des recommandations de modification des normes en vigueur. La requête peut être accueillie pour une durée définie ou de façon permanente. En outre, la Cour peut imposer certaines conditions au défendeur. Enfin, la Cour peut garder un dossier ouvert jusqu'à ce que les conditions qu'elle impose aient été remplies.

L'idée sous-jacente à l'adoption de cette Loi est que la machinerie administrative est trop lourde pour assurer la protection de l'environnement et que ses décicions sont hors de portée et même hors de la connaissance des citoyens ordinaires; dès lors, le nouveau rôle de surveillance des tribunaux permettra une plus grande publicité sur ces questions, fournira aux citoyens une possibilité de participation

directe à la protection de l'environnement et, de façon plus générale, permettra de préciser les points les plus controversés, ceux sur lesquels les autorités politiques devraient se prononcer de façon claire[35].

En fait, la Loi est rédigée de façon extrêmement large afin, dit-on, que se développe par la jurisprudence un droit commun (*common law*) de la qualité de l'environnement[36]. Or, certains considèrent que,

« under this bill a prima facie case can be made against every business activity in the country, against every owner of an automobile, against every home owner, indeed, against every user of electricity and (...) one searches in vain for any standards of de minimus or for any suggestion of any reasonable per se rule for one who is in compliance with applicable standards imposed by appropriate governmental bodies »[37].

Le problème de la définition de l'environnement et de normes de protection reste en effet encore entier et il faudra plusieurs années avant que la jurisprudence ne dégage des principes clairs. D'autres commentaires ont porté sur la pertinence de confier un tel pouvoir à l'appareil judiciaire, sur les capacités de celui-ci à réagir assez rapidement, à rassembler l'expertise nécessaire et surtout sur les dangers d'une démarche de formulation de règles (*policy*) sur une base de cas par cas[38].

Enfin, le professeur Sax souligne que l'efficacité d'une telle mesure dépend largement de la sensibilité du public aux questions de l'environnement et de son degré d'information et d'organisation en vue d'interventions judiciaires. Ainsi, le nombre de cas soumis aux tribunaux du Michigan serait plus considérable que dans les autres États qui ont adopté une loi semblable: le professeur Sax relie ce phénomène au dynamisme des groupes de citoyens au moment de l'adoption de la Loi au Michigan et donc à l'importante publicité qui l'aurait entourée[39].

NOTES

30 Tels les États suivants: Oregon, Utah, Floride, Maine, Minnesota et Colorado, cités par D. Mandelker, « Critical Area Controls: a New Dimension in American Land Development Regulation », (1975) 41 **Journal of American Institute of Planners**, p. 21.

31 Des mesures similaires ont été introduites au niveau fédéral (**Clean Air Act and Water Pollution Control Amendments**) en 1970 et plusieurs États ont adopté des lois semblables (Minnesota, Massachusetts, Connecticut, South Dakota, Florida, Indiana, etc.). Pour plus de détails ainsi que des références complètes, nous renvoyons le lecteur à l'art. de Joseph L. Sax et Joseph F. Dimento, « Environmental Citizen Suits: Tree Years' Experience under the **Michigan Environmental Protection Act** », (1974) 4 **Ecology Law Q.**, 1, p. 2.

32 Art. 2(1) de la Loi.

33 Art. 3(1) (traduction libre).

34 **Ibid.**

35 Voir Joseph L. Sax, **Defending the Environment**, New York, A.A. Knopf, 1971; Christopher D. Stone, **Should Trees Have Standing?**, Los Altos, Cal., W. Kauffmann Inc., 1974.

36 Sax, **op. cit.**, p. 248.

37 « Citizen Suits, Class Actions and Public Participation in Natural Resources Development » (1973) 6 **Natural Resources Lawyer**, 127, p. 147.

38 **Id.**, p. 145; voir aussi G.P. Thompson, « The role of the Courts », in **Federal Environmental Law**, St-Paul, Minn., West Pub., 1974, p. 192-237.

39 Voir l'article de Sax et Dimento, cité en note 31, pages 4-5.

En somme, cette mesure paraît intéressante, mais plutôt à titre complémentaire, car on voit difficilement la création par les tribunaux de règles concernant la protection de l'environnement dans un État où il n'existerait aucun organisme gouvernemental déjà engagé dans cette voie et où la population n'aurait jamais manifesté d'intérêt pour cette question.

4.3 Interventions du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral américain exerce un rôle important à l'égard du maintien d'espaces libres, ne serait-ce que du fait qu'il est propriétaire de près du tiers du territoire américain dont une importante quantité de parcs, de forêts, de sites historiques et de monuments nationaux. Mais en outre, par ses activités, ses investissements et ses programmes de subventions, le gouvernement fédéral occupe une position déterminante dans l'orientation de l'utilisation du sol. Le **National Environmental Policy Act**[40] vise principalement à permettre la coordination et le contrôle des activités des agences du gouvernement fédéral à la lumière de préoccupations de protection de l'environnement. Le projet de loi concernant une politique nationale d'utilisation du sol[41] propose un vaste programme de subventions en vue de favoriser et d'orienter la planification locale, régionale et au niveau des États.

En ce qui concerne les espaces libres, un programme particulier d'aide au financement de l'acquisition de ces espaces a été créé en 1961 dans le cadre de la Loi fédérale de l'habitation[42]. En vertu de ce programme, le fédéral peut accorder à tout gouvernement local ou à tout État des octrois (*grants*) en vue de l'acquisition du titre ou d'un intérêt dans un titre de propriété sur des espaces libres en milieu urbain ainsi que pour l'aménagement d'espaces libres en milieu urbain.

Le montant d'un tel octroi ne peut excéder 50% du coût d'un tel projet. Selon cette Loi, un « espace libre » comprend un terrain situé un milieu urbain et pouvant être utilisé à des fins historiques, pittoresques ou architecturales, pour la récréation ou pour la conservation de ressources naturelles.

De tels octrois ne peuvent être accordés que sur la base d'un programme d'acquisition et d'aménagement d'espaces libres établi dans le cadre d'un démarche de planification globale (*comprehensive*) à l'échelle de l'agglomération urbaine, et selon des critères reconnus par le gouvernement fédéral. Il faut aussi noter que le gouvernement fédéral s'est réservé dans la Loi un droit de contrôle et de réglementation de tout projet de transformation d'espaces libres, acquis en vertu de cette Loi, à d'autres usages. La Loi permet également au fédéral d'accorder des octrois pour la constitution de banques de terrains en vue d'orienter la forme et le rythme du développement urbain.

Les amendements adoptés entre 1961 et 1970 témoignent d'une volonté d'extention de la portée de la Loi. Ainsi de 20% à 30%, le pourcentage de la part fédérale est passé à 50%. Une exigence originale de 10 acres de superficie minimum a été supprimée. Enfin, alors qu'au début le montant de l'octroi ne pouvait servir qu'à l'acquisition de terrains, par la suite, on a permis qu'il serve à l'aménagement d'espaces libres et à la constitution de banques de terrains.

CONCLUSION

Dans l'ensemble, les pouvoirs de réglementation apparaissent comme insuffisants ou inadéquats pour répondre à certains objectifs perçus de plus en plus comme cruciaux, dont la conservation des espaces libres. Les nombreuses tentatives d'innovations en sont témoins. Mais ces dernières sont encore mal définies et hésitantes. Un des problèmes auxquels elles sont confrontées est la difficulté de concilier les impératifs du marché foncier avec ceux

de la conservation et de la protection de l'environnement naturel ou culturel.

Certaines expériences ont cependant été entreprises avec un succès relatif. Ce succès dépend souvent d'un meilleur ajustement entre la conjoncture locale et la nature des mécanismes utilisés. Une approche « incrémentale » a permis une adaptation plus souple et souvent plus réaliste des mécanismes traditionnels. Il est toutefois difficile de transposer de telles expériences dans d'autres lieux et d'autres contextes. Nous pensons par exemple aux lois adoptées par Hawaï ou le Vermont, ou encore aux mesures de transfert de droits de développement appliquées à Chicago.

Une autre constatation importante porte sur le rôle accru des gouvernements des États dans un processus de planification plus globale et plus coordonnée. Certains enjeux semblent échapper tant aux préoccupations qu'au contrôle effectif des gouvernements locaux, d'où l'émergence de structures de contrôle régionales ou d'État.

À ce titre, les propositions du ***Model Land Development Code*** présentent une nouvelle conception du rôle de l'État dans l'aménagement urbain. Il serait intéressant, mais hors de notre portée dans le cadre de cette étude, de vérifier l'impact réel de ce ***Model Code*** sur les nouvelles législations qui ont pu être adoptées par les États depuis sa publication.

L'activité des tribunaux dans le domaine de la protection de l'environnement revêt aux États-Unis une importance capitale. On peut cependant s'interroger sur les possibilités d'exportation d'un tel dynamisme judiciaire.

Enfin, nous avons constaté un souci réel de la part du gouvernement fédéral à l'égard de l'environnement naturel, tant par la rationalisation de ses propres interventions que par un soutien financier important à l'acquisition d'espaces libres par les autorités locales et régionales.

NOTES

40 42 U.S.C. §. 4321 et seq., 83 Stat. 852, Pub. L. no 91-190 (1970). Sur cette question, voir E.L. Dolgin, ed., **Federal Environmental Law**, Environmental Law Institute, St-Paul, Minn., West Publishing, 1974, p. 238 et ss.

41 Déjà cité en note 28.

42 42 U.S.C. § 1500 a) et seq. (1970 Edition).

Conclusion de la deuxième partie

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Cet examen de quelques expériences législatives étrangères nous permet d'envisager différentes modalités nouvelles par rapport au contexte législatif québécois, en vue de protéger les espaces boisés en milieu urbain.

Toutefois, l'efficacité réelle de ces mesures n'a pu être véririée dans le cadre de ces études. Comme déjà signalé en introduction, il aurait fallu, pour ce faire, disposer d'une documentation plus abondante sur des cas concrets dont les textes officiels ne rendent généralement pas compte. Il aurait aussi été nécessaire de rencontrer sur place les responsables de ces mesures ainsi que des individus, groupes ou entreprises qui ont été impliqués dans l'application de telles mesures.

Nous ne pouvons on plus conclure de façon certaine sur l'opportunité d'adopter au Québec l'une ou l'autre de ces mesures, parce qu'elles ont été élaborées dans d'autres contextes législatifs, économiques et sociaux dont il est difficile, dans le cadre de cette étude, d'apprécier les caractéristiques particulières.

Compte tenu de ces remarques, nous avons dégagé sous forme de tableau général les principaux types de mesures qui peuvent être utilisées pour assurer la protection des boisés urbains.

On peut répartir ces mesures en trois groupes selon leur dégré de spécificité par rapport aux boisés: les mesures concernant les arbres et les boisés en tant que tels; les mesures concernant les sites naturels; les mesures générales de contrôle de l'utilisation du sol.

Parmi les mesures se rapportant directement aux arbres et aux boisés, on retrouve diverses formules pour exercer un contrôle sur l'abattage, le défrichement ou l'émondage des arbres (lois forestières en France et en Angleterre; classement des boisés en France, *Tree Preservation Orders* en Angleterre). Ces mesures peuvent aussi contenir des règles concernant l'entretien et la plantation d'arbres. Au Canada et aux États-Unis, il n'y a pas de techniques précises pour assurer la protection des boisés comme tels, mais, à l'intérieur des réglementations de zonage ou de lotissement, il est possible de définir des normes de conservation d'u1n certain nombre d'arbres, ou encore de maintien d'un certain pourcentage d'espaces libres sur les terrains.

Nous pouvons distinguer deux catégories de mesures de protection des sites naturels. D'un côté, on retrouve les mesures visant des sites bien circonscrits et de dimensions limitées: ce sont, par exemple, les sites naturels classés en France, les *Areas of Outstanding Beauty* en Angleterre, les réserves naturelles dans la plupart des pays et, jusqu'à un certain point, les parcs et espaces verts. Certaines techniques particulières, tels les *conservation easements* aux États-Unis, les *access agreements* en Angleterre et l'équivalent en France, peuvent aussi être appliquées à ces sites naturels. Enfin, dans la plupart des pays étudiés, la protection des sites naturels est associée à la protection des sites historiques.

D'autre part, la protection des sites naturels peut se faire sur une plus grande échelle et en relation avec des préoccupations multiples; il est alors question de « zones de protection particulière ». De telles « zones » existent sous forme de *development planning area* en Ontario, d'*area of critical state concern* aux États-Unis; de « zones à caractère pittoresque », « périmètres sensibles », « zones naturelles d'équilibre » en France; en Angleterre, les parcs nationaux remplissent cette fonction et les ceintures vertes y contribuent de façon importante.

Ensuite, il faut mentionner le lien étroit qui existe entre les mesures de protection des éléments natu-

rels et les mécanismes de contrôle de l'aménagement et de l'utilisation du sol. En effet, dans la plupart des régimes étudiés, les plans d'urbanisme peuvent adopter des objectifs généraux de protection des espaces naturels qui seront opérationalisés soit à l'intérieur des réglementations générales d'urbanisme, soit au moyen de mesures spécifiques telles celles qui sont énoncées plus haut. Très souvent, d'ailleurs, notamment au Canada et aux États-Unis, la protection des espaces naturels est principalement prise en charge dans le cadre d'une planification régionale. En France et en Angleterre, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les *structure plans* jouent ce rôle de plans régionaux.

Par ailleurs, une approche particulière a été développée aux États-Unis pour assurer la protection de l'environnement en accordant aux citoyens un droit de recours aux tribunaux lorsque des éléments de l'environnement apparaissent menacés.

Enfin, nous avons constaté qu'il existe dans la plupart des pays des mesures de financement sous la forme de taxes spéciales ou de subventions pour l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts.

troisième partie

Propositions de réforme

INTRODUCTION À LA TROISIÈME PARTIE

Cette troisième partie de notre rapport correspond au dernier aspect de notre mandat de recherche qui consiste à présenter des propositions alternatives en vue de favoriser la protection juridique des boisés sur le territoire de la C.U.M.

Avant d'aborder cette partie, il est important d'en indiquer quelques-unes des limites et de préciser notre démarche de recherche.

Ce travail est avant tout technique mais il nous a fallu constater que, en droit comme ailleurs, la technique était au service des politiques (*policies*): ce n'est pas le droit qui dicte les politiques, ce sont les politiques qui orientent le droit, bien que certaines entraves juridiques puissent rendre plus difficile l'adoption de certaines politiques nouvelles dans un pays donné. Ainsi, dans tous les pays et régimes juridiques examinés, il y a toujours une ou plusieurs techniques qui peuvent être appliquées à la protection des boisés et ces techniques peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. L'utilisation de ces techniques dépend moins du droit que de l'état des rapports sociaux, économiques et politiques dans une société donnée. Ainsi, les limites d'une étude portant sur les mécanismes juridiques de protection des boisés tiennent aux implications politiques et sociales de ce genre de démarche. La protection des boisés entraîne une remise en question des mécanismes traditionnels du marché immobilier et, dans une certaine mesure, du rôle des instances gouvernementales face au développement urbain. En conséquence, pour examiner cet objet en apparence anodin et relativement circonscrit que sont les boisés urbains, il faut soulever des questions plus fondamentales sans pourtant prétendre pouvoir les régler de façon satisfaisante.

De plus, jusqu'à un certain point, cette étude présuppose de façon quelque peu artificielle l'existence d'une volonté politique de protection des boisés. En réalité, nous sommes conscients que la poursuite de tels objectifs n'est pas encore acceptée. Le caractère préliminaire de ce travail est donc évident: il ne s'agit pas de l'élaboration d'instruments de mise en oeuvre d'une politique établie, mais d'une étude prospective des formes que pourraient prendre les instruments de mise en oeuvre d'une telle politique si elle existait. Le décalage entre la réalité actuelle et la conjoncture d'où émanerait une telle volonté politique est inévitable. Nous avons essayé d'en tenir compte en souhaitant que ce texte contribue à un large débat sur la question. C'est également pour cette raison que nous ne sommes pas entrés dans le détail des techniques proposées: une certaine évolution des mentalités est nécessaire avant d'en arriver là.

En effet, il faut considérer cette dernière partie comme un document de travail qui doit s'insérer dans une recherche plus globale sur le problème des boisés dans la région montréalaise et qui doit être complété par des études plus spécifiques et plus opérationnelles. Dans cette optique, le présent rapport tente d'élargir l'horizon à un ensemble de possibilités plutôt que de le refermer sur des solutions trop précises et trop isolées.

a - Démarche méthodologique

Dans cette partie portant sur la formulation de propositions d'interventions juridiques en vue de la protection des boisés urbains, il nous a paru utile de présenter un éventail assez vaste de mesures applicables à cette fin plutôt que de se limiter au départ à quelques propositions réduites et limitatives. Les mesures ou techniques seront décrites avec leurs possibilités et leurs limites et mises en relation avec le droit existant au Québec ainsi qu'avec les expériences étrangères similaires.

Il n'y a pas, en effet, de solutions miracles universelles. Une bonne part des mesures envisagées n'ont

qu'une efficacité limitée. Toutefois, plusieurs mesures se complètent les unes les autres lorsqu'utilisées de façon orchestrée. C'est là un des aspects que nous voulons faire ressortir de notre présentation.

Par ailleurs, certaines mesures sont incompatibles avec d'autres, ou requièrent la mise en place d'un certain nombre de conditions de base, notamment en termes de choix d'objectifs et de priorités et en termes de ressources. Nous tenterons également de souligner ces aspects, en précisant aussi souvent que possible les différentes options qui peuvent se présenter.

Pour ce faire, nous avons regroupé les mesures sous trois hypothèses différentes: une hypothèse de changement législatif minimal, une hypothèse de réforme et une hypothèse de transformation substantielle du régime juridique. Le critère de distinction entre ces trois hypothèses est celui du degré de changement législatif qu'entraînerait l'adoption d'une technique juridique particulière. La première hypothèse suppose plutôt des changements mineurs en termes d'amendements aux lois actuelles. La seconde hypothèse implique des changements plus importants dans les lois existantes ou l'adoption de lois nouvelles, sans toutefois bouleverser le régime juridique actuel. La dernière hypothèse prévoit l'adoption de principes juridiques nouveaux qui tendent à remettre en question certaines données de base de notre droit.

Au sein de chacune des hypothèses, des distinctions ont été établies en fonction de l'objet sur lequel portent les techniques juridiques étudiées. En premier lieu, on considère les arbres en eux-mêmes, c'est-à-dire sans référence au sol qui les supporte. Le second groupe de techniques concerne les boisés privés (arbres plus sol-support) tandis que le dernier s'applique aux boisés publics. Nous verrons que ces distinctions prennent une importance plus ou moins grande selon les hypothèses.

Les techniques ainsi regroupées seront présentées avec leur portée et leurs limites. Quelques références aux lois étrangères pourront servir à illustrer leurs possibilités et leur efficacité. Enfin, le cas échéant, nous identifierons les lois québécoises actuelles auxquelles pourraient se greffer ces mesures ou le type de lois nouvelles dans lesquelles elles pourraient s'insérer.

b - Considérations préliminaires

Avant d'entreprendre la présentation des mesures d'intervention, nous avons cru important de formuler quelques remarques générales. Rappelons d'abord nos discussions antérieures concernant les objectifs visés par la protection des boisés urbains. Dans sa formulation même, le mandat qui nous a été confié n'indiquait pas d'objectifs particuliers. Nos recherches et nos rencontres avec des personnes intéressées à la question nous ont permis d'identifier un nombre assez considérable d'objectifs et de fonctions qui pouvaient être assignés aux boisés: fonction récréative, conservation naturelle (équilibre écologique), fonction éducative, embellissement, contrôle du développement urbain. L'insistance sur l'un ou l'autre de ces objectifs entraînera des choix correspondants au niveau des instruments juridiques. Dans la mesure où il nous a été demandé de considérer un éventail d'objectifs assez large, nous devons envisager des mesures juridiques également variées. Nous tenterons donc, à l'occasion, de signaler les objectifs spécifiques auxquels correspondent le mieux les diverses mesures examinées.

Dans le même ordre d'idées, trois aspects particuliers méritent quelques commentaires préalables. Le premier aspect est celui de l'accès du public aux boisés. Certains des objectifs déjà mentionnés supposent cette accessibilité (fonctions récréative et éducative); d'autres objectifs y accordent moins d'importance ou même l'excluent (conservation na-

turelle, embellissement, contrôle du développemen). Dès lors, nous ne pouvons, à ce stade-ci, considérer l'accessibilité comme un critère absolu; cela n'est pas de notre ressort. Mais, comme cet aspect nous paraît important, nous nous efforcerons de signaler la compatibilité de chacune des mesures avec un tel objectif et les moyens spécifiquement juridiques d'y parvenir chaque fois que ce sera possible.

En second lieu se pose la question de la permanence des mesures de protection des boisés urbains. Cette question n'est pas abordée dans la définition de notre mandat. Après réflexion, nous avons pris pour acquis qu'une protection réelle et efficace des boisés supposait la permanence et nous avons privilégié cet aspect en conséquence. Toutefois, certaines des fonctions présumément assignées aux boisés ne requièrent pas une telle permanence, notamment, lorsqu'on envisage les boisés comme des zones tampons à titre provisoire afin de limiter et contrôler le développement. Nous avons donc essayé de tenir compte de cette dimension tout en lui accordant une importance moindre.

Un autre point important sur lequel nous désirons formuler quelques commentaires préliminaires est celui du lien entre les différentes mesures juridiques et la planification. Notre revue des expériences étrangères nous a permis de constater qu'il y a un souci grandissant de relier les interventions particulières de conservation naturelle à un processus de planification plus large intégrant les autres dimensions du développement urbain. D'une façon générale, plus les instruments d'intervention sont précis et efficaces, et plus on exige qu'ils soient reliés à l'existence d'un plan d'aménagement local ou régional ou d'une démarche de planification intégrée. On considère en effet que le plan permet d'éviter l'irrationalité, l'incohérence et le favoritisme, qu'il assure la coordination entre les différentes interventions publiques et qu'il fournit à la population des éléments d'information de plus en plus perçus comme indispensables.

Cette question est délicate, étant donné l'état embryonnaire de la pratique de la planification urbaine au Québec et la faiblesse des instruments juridiques qui s'y rattachent. Si l'on devait, au Québec, à l'instar de la tendance dénotée dans les régimes juridiques étudiés, reconnaître l'existence d'une forme de planification intégrée comme condition préalable et nécessaire à l'utilisation de certaines techniques juridiques, il faudrait alors que les autorités en place s'empressent d'instaurer et de poursuivre ces démarches de planification, sans quoi il faut envisager de renoncer tout simplement à l'usage de certaines techniques sophistiquées. Par contre, la complexité et les délais de la préparation d'un plan d'aménagement peuvent nuire à la rapidité et à l'efficacité d'interventions de conservation. Avant que ne soit installé et rodé un système de planification adéquat, il peut être important que les autorités publiques en place interviennent pour parer au pire. Les solutions doivent donc être envisagées selon des perspectives de court terme et de moyen ou long terme.

En définitive, la décision de planifier et le choix des objets et des objectifs de la planification sont des politiques et nous ne pouvons que souligner les liens généralement admis entre la planification et l'instrumentation juridique.

Dans cette optique, nous avons choisi de ne pas insister sur certains mécanismes plus complexes qui s'inscrivent davantage dans une perspective à long terme. Ces mécanismes seront présentés à l'occasion, mais nous essaierons de faire ressortir les inconvénients d'une adaptation trop rapide ou trop partielle. Ainsi en est-il, selon nous, pour le *development control* que plusieurs, tant au Canada qu'aux États-Unis, considèrent comme la solution d'avenir.

Le troisième point concerne la participation des citoyens et des autres niveaux de gouvernement. Lors

de l'étude de la législation applicable au Québec, nous avons, à l'occasion, critiqué la faiblesse, voire l'absence de mécanismes favorisant la consultation et la participation des citoyens ainsi que des divers organismes privés ou publics concernés. Nous reprendrons cet aspect au cours de l'exposé de nos propositions, non pas tant pour en détailler la mécanique que pour signaler l'importance de telles mesures au sein de législations bien précises. En effet, comme l'étude des diverses modalités de consultation et de participation ne relevait pas de notre mandat, nous préférons ne pas être trop spécifiques à ce niveau dans nos recommandations. Néanmoins, nous pouvons signaler ici, à titre indicatif, quelques-unes des mesures qui nous viennent à l'esprit lorsque nous abordons cette question. À l'égard de la participation des citoyens, on peut penser à des audiences publiques, à des conseils de quartier, à des commissions d'urbanisme, mais aussi à des mécanismes d'appel auprès de tribunaux judiciaires ou administratifs, à des mesures d'information, de publicité et de discussion publique, etc.

Quant à la coordination intergouvernementale et administrative, elle suppose d'une part l'établissement de réseaux d'information, de diffusion et de discussion, même informelle. Elle peut aussi se faire à l'intérieur d'institutions précises ou selon des procédures formelles où la décision d'initiative d'une part, et la décision d'approbation finale d'autre part, peuvent se situer soit au niveau central soit au niveau décentralisé ou déconcentré.

Enfin, nous devons rappeler qu'une des contraintes qu'on nous a signalées comme point de départ était la capacité financière limitée des municipalités. Nous avons donc mis l' accent sur les techniques peu coûteuses. Toutefois, il faut bien voir que la protection des boisés est en elle-même une entreprise non rentable économiquement, sauf quelques cas d'exception, même lorsqu'effectuée au moindre coût. En outre, elle entrera toujours en conflit avec le désir des municipalités d'accroître leurs recettes fiscales. La situation financière des municipalités est donc un élément déterminant par rapport à la protection des boisés. Il est à prévoir que tant que les conditions financières actuelles subsisteront, l'intérêt des municipalités pour la protection des boisés ne pourra qu'être réduit.

chapitre 7

Hypothèse de changement législatif minimal

1.1 Mesures s'appliquant aux arbres

Dans une perspective de changements mineurs au sein de la législation, on peut prendre en considération deux mesures destinées à assurer la protection des arbres en tant qu'objets individuels; il s'agit de l'adoption de normes touchant le maintien et le renouvellement des arbres et d'un droit à des dommages-intérêts exemplaires pour le propriétaire d'un arbre endommagé.

1.1.1 Maintien et renouvellement des arbres

Nous avons regroupé ici les mesures positives et prohibitives destinées à permettre le maintien en bon état des arbres en tant qu'objets individuels, de même que leur renouvellement.

Les mesures prohibitives sont essentiellement celles qui concernent la police des arbres. De telles mesures sont habituellement accompagnées de programmes d'entretien et de renouvellement du stock d'arbres poussant sur un territoire donné; ce sont ces dernières mesures que nous qualifions de positives.

De telles mesures se présentent sous forme de règlements municipaux qui interdisent de poser des gestes préjudiciables aux arbres et qui prévoient des normes d'entretien des arbres. Ces mesures s'appliqueront la plupart du temps aux arbres situés le long des voies et sur les places publiques; elles peuvent aussi toucher la propriété privée de façon incidente mais jamais au point de déposséder le propriétaire de ses droits quant à la libre disposition des arbres qui croissent sur son terrain.

La **Loi des cités et villes**[1] prévoit la possibilité pour les gouvernements locaux d'édicter des mesures de police et des mesures d'entretien et de renouvellement. La portée de cette mesure est cependant limitée. Elle n'accorde pas aux municipalités le pouvoir d'interdire ou de contrôler la coupe des arbres qui ne lui appartiennent pas. Certaines chartes spéciales contiennent également des dispositions particulières concernant la réglementation de la plantation des arbres[2]. Mais seule Ville d'Anjou a le pouvoir d'exercer un contrôle sur l'abattage des arbres même sur les propriétés privées[3].*

Outre la volonté de la part des gouvernements locaux pour mettre systématiquement en oeuvre les mesures de maintien et de conservation, on peut souhaiter un élargissement des pouvoirs des municipalités en matière de réglementation sur les arbres. Il s'agirait de donner à toutes les municipalités des pouvoirs plus étendus semblables à ceux possédés par certaines d'entre elles en vertu de leur charte particulière.

La réglementation municipale portant sur les arbres devrait être contenue en un seul règlement; cela aurait l'avantage de permettre une meilleure diffusion des conduites que doit adopter tout citoyen à l'égard des arbres qui poussent sur le territoire.

Un règlement portant sur les arbres devrait comporter les éléments suivants:

— Identification des organismes et services impliqués dans l'entretien et la protection des arbres ainsi qu'une définition précise de la tâche et des pouvoirs de chacun;

— Description précise des actes et comportements qui sont interdits à l'égard des arbres quels qu'ils soient;

— Conditions auxquelles il est permis d'abattre, émonder, tailler ou autrement mutiler un arbre. Le règlement peut prévoir la possibilité d'émonder ou de couper un arbre sans nécessité de demander de permission mais cela ne devrait être permis que dans des situations d'extrême urgence. Il est aussi

possible de prévoir la nécessité de demander une permission afin d'abattre un ou plusieurs arbres, une telle permission pourra être assortie de l'une ou l'autre des conditions que mentionnera le règlement; à titre d'exemple, on peut penser à l'obligation de replanter, de ne pas altérer d'autres arbres en effectuant les travaux nécessaires sur l'arbre qui est l'objet du permis et ainsi de suite.

— Enfin, le règlement devrait nécessairement prévoir des sanctions à l'égard de ceux qui contreviendront à ses dispositions; de telles sanctions devraient être en elles-même assez lourdes pour décourager toute contravention.

Il est à noter qu'une semblable mesure est plus adéquate pour protéger les arbres pris individuellement que pour protéger les boisés comme tels, car on ne peut, par le biais d'une réglementation sur les arbres, empêcher toute autre utilisation des terrains sur lesquels on trouve des arbres.

Il s'agit donc ici d'une mesure très limitée, mais intéressante lorsqu'utilisée en complémentarité avec d'autres mesures[4].

1.1.2 Dommages-intérêts exemplaires au cas d'abattage non autorisé d'arbres

Cette technique consiste à imposer à celui qui se rend responsable d'un dommage à un arbre, sans

NOTES

1 S.R.Q. 1964, c. 193 et amendements, (ci-après, L.C.V.), art. 429(36):
« Le conseil peut faire des règlements:
c...) pour règlementer la plantation, la culture et la conservation des arbres dans les rues, squares et parcs de la municipalité; pour obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres; pour interdire la plantation de peupliers et de saules en deça d'une distance que le conseil détermine de tout trottoir, chaussée ou tuyau souterrain. »

2 Ville de Lachine, S.Q. 1945, c. 78, art. 19; Ville de Mont-Royal, S.Q. 1949, c. 90, art. 5; Cité de Montréal, S.Q. 1959-60, ch. 102 et amendements, art. 522(41); Ville d'Outremont, S.Q. 1915, c. 93, art. 63.

3 Ville d'Anjou, S.Q. 1955-56, c. 114, art. 17:
« L'art. 426 de la ***Loi des cités et villes*** *est modifié, pour la ville, en ajoutant après le paragraphe 9°, les suivants:*
« 9°a) Pour empêcher d'abattre, d'endommager ou de détruire les arbres plantés ou conservés pour l'ombre ou l'ornement, tant sur la voie publique que sur la propriété privée et exiger ou non des permis à cette fin;
9°b) Pour prohiber la plantation de peupliers et de saules, sur une lisière de terrain de vingt pieds le long des rues; réglementer la plantation de tous autres arbres le long des rues sur ladite lisière et décréter qu'aucune plantation d'arbres ne sera faite sans qu'au préalable un permis n'ait été obtenu de l'officier nommé par le conseil.
Le coût d'aucun de ces permis ne peut excéder cinq dollars chacun. »

* Un amendement récent à la **Loi des cités et villes** accorde désormais aux municipalités le pouvoir de contrôler l'abattage des arbres tant sur la propriété publique que privée, sur la totalité ou une partie du territoire de la municipalité. **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52.

4 En Ontario, la Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement a effectué des travaux en vue de la préparation d'un règlement modèle portant sur les mêmes questions. Toutefois, les textes définitifs n'étaient pas encore disponibles au moment où notre étude a été faite.

autorisation du propriétaire, l'obligation de payer une compensation pour le dommage causé et, en plus, un montant à être versé au propriétaire à titre de dédommagement exemplaire.

La **Loi de la protection des arbres**[5] est l'une des rares lois québécoises à prévoir des dommages exemplaires en cas d'infraction. Comme nous l'avons vu dans la première partie, cette loi n'est plus tellement invoquée de nos jours.

Afin de sortir cette loi de l'oubli et de lui conférer une plus grande portée, il conviendrait d'y apporter des réaménagements mineurs. D'une part, il y aurait lieu de prévoir l'imposition de dommages exemplaires plus élevés à l'encontre de ceux qui détruisent ou mutilent les arbres sans autorisation du propriétaire. Le montant des dommages devrait être suffisamment élevé pour inciter le propriétaire de l'arbre, à qui il revient seul de voir à l'application de la protection prévue par la loi, d'assurer la défense de ses droits.

D'autre part, les dérogations à l'exigence de permission du propriétaire devraient être accordées par un organisme agissant judiciairement, c'est-à-dire qui entendrait les réprésentations de la personne désireuse de procéder à l'abattage ainsi que du propriétaire de l'arbre qui s'y oppose. En effet, actuellement, cette responsabilité est assumée partiellement par le Ministre des Terres et Forêts sans formalité très définie. L'éventuelle Régie du Patrimoine[6], dans la mesure où elle serait préoccupée par les sites naturels, pourrait être un exemple de ce type d'organisme.

Dans la mesure où elle maintient la volonté souveraine du propriétaire de l'arbre, cette proposition demeure limitée du point de vue de la protection des arbres. Mais son impact pourrait s'accroître dans la perspective d'un regain d'intérêt de la population pour la nature et les arbres.

1.2 Mesures s'appliquant aux boisés privés

1.2.1 Servitudes contractuelles

Rien n'empêche présentement une autorité publique désireuse de préserver les caractéristiques de certains emplacements dont elle n'est pas propriétaire, d'obtenir des propriétaires de ces terrains qu'ils grèvent leur emplacement d'une charge impliquant la non destruction du caractère boisé de l'immeuble. Il peut aussi être convenu que les terrains faisant l'objet de ces servitudes seront ouverts ou publics. Ces acquisitions de servitudes devront se faire en faveur d'un immeuble appartenant à un organisme public.

L'acquisition de servitude se fait généralement par consentement mutuel constaté dans un contrat et la servitude doit être enregistrée[7] pour être opposable aux tiers. Il est possible d'exproprier une servitude. Il faut toutefois garder à l'esprit que de telles acquisitions ne sont généralement pas à titre gratuit.

L'ampleur de la servitude qu'il sera nécessaire d'imposer sur un terrain afin de garantir vraiment son maintien à l'état boisé peut être si grande que cela équivaille à une acquisition du fonds en pleine propriété.

Les conditions nécessaires pour qu'un programme de protection fondé sur l'acquisition de servitudes remporte un certain succès sont en effet difficiles à rassembler: il faut que les propriétaires consentent à garder leurs terrains dans leur état boisé et ce pour une longue période; il faut, de plus, que les propriétaires acceptent de laisser leurs terrains boisés accessibles aux personnes qui seraient appelées à les utiliser. On constatera qu'il faut être en présence de propriétaires ayant un penchant pour la philanthropie pour recourir efficacement à un tel système.

Afin de suppléer aux lacunes que supposent les règles qui régissent les servitudes, il y aurait avanta-

ge à pratiquer la méthode des ententes *ad hoc* n'ayant pas le caractère « définitif » de la servitude pour un propriétaire désireux de convertir un jour son terrain à des usages plus rentables. De telles ententes pourraient entraîner certaines remises de taxes pour le propriétaire qui accepte de maintenir le caractère boisé de son terrain pendant un certain temps.

Toutes séduisantes que puissent sembler ces techniques basées sur des ententes avec les propriétaires privés, il convient de signaler qu'elles sont d'une application difficile à l'égard de terrains dont on souhaite la conservation permanente à l'état naturel. La principale limite réside dans le fait que c'est au propriétaire du terrain qu'on doit s'en remettre afin de mener un tel programme à bonne fin. Par ailleurs, l'acquisition d'une servitude visant à protéger les caractéristiques naturelles d'un terrain peut se révéler aussi coûteuse que l'expropriation totale de la propriété surtout lorsqu'elle porte sur une vaste étendue de terrain. Aussi, le recours à la servitude ou à d'autres ententes contractuelles ne saurait être envisagé autrement qu'en tant que mécanisme temporaire ou complémentaire dans l'attente d'une solution plus globale.

Ainsi, on peut envisager l'établissement de sevitudes contractuelles dans le cadre de la réglementation sur les plans d'ensembles telle que prévue dans certains règlements de zonage municipaux. La servitude pourrait être utilisée afin de garantir certaines ententes consenties entre propriétaires-promoteurs et municipalités. Une telle pratique existe déjà dans le cas de municipalités qui accordent des primes de densité aux promoteurs qui acceptent de prévoir dans leur projet un certain nombre de places de stationnement: une servitude est alors enregistrée pour garantir l'exécution d'une telle obligation[8]. Semblable mécanisme pourrait être mis en oeuvre en vue de protéger et conserver certains boisés à l'intérieur d'un plan d'ensemble.

NOTES

5 S.R.Q. 1964, c. 95. Voir **supra**, première partie, section 2.1.2.1

6 Voir Jean-Paul L'Allier, **Pour l'évolution de la politique culturelle**, Document de travail, Québec, Ministère des Affaires Culturelles, mai 1976, p. 101.

7 Art. 2116a. et 2116b. C.c.

8 D'après une information que nous n'avons pu confirmer, les villes du Hull et de Québec semblent avoir déjà recouru à cette pratique.

Une technique semblable a été préconisée et largement utilisée aux États-Unis dans les années 60. Depuis, de nombreuses critiques ont été formulées à l'égard de cette technique à cause de la nature purement contractuelle des liens qu'elle établit. Elle pose aussi des difficultés de surveillance et les économies qu'on croyait en urer n'ont pas été aussi considérables qu'on l'espérait[9]. C'est donc avec plus de prudence et de modération que cette technique est maintenant utilisée et, la plupart du temps, à titre de complément à d'autres mécanismes.

En Angleterre, les *access agreements* n'ont pas tant pour effet de geler les utilisations du sol que de permettre l'accès de la population aux terres peu utilisées, soit à cause de leurs caractéristiques naturelles (dunes, falaises, etc), soit en attendant leur affectation à des usages plus spécifiques (agriculture, développement urbain, etc.). Malgré ces limites, cet exemple n'est pas sans intérêt[10].

1.2.2 Réglementation municipale de l'utilisation du sol

Notre étude du zonage pratiqué en Amérique du Nord nous a révélé son incapacité à assurer la protection des boisés urbains, du moins dans sa forme actuelle. Seuls des changements substantiels pourraient permettre de l'utiliser à ces fins. C'est à l'occasion de la présentation de l'hypothèse de réforme et de l'hypothèse de transformation substantielle que nous examinerons ces changements.

Dans le cadre de l'hypothèse de changement législatif minimal, nous nous arrêterons aux mesures les plus susceptibles de contribuer à la protection des boisés urbains, parmi celles qui sont déjà reconnues et mises en oeuvre en Amérique du Nord. Nous examinerons d'abord les mesures de limitation des usages, puis les mesures de contrôle de la densité et enfin, les règlements de lotissement et de construction.

1.2.2.1 Mesures de limitation des usages

Nous avons vu que le zonage « parc » n'était pas reconnu par la jurisprudence québécoise parce que considéré comme une expropriation déguisée. Un zonage « espace libre » risque également de n'être pas accepté, du moins dans la forme traditionnelle du zonage. Le zonage agricole ne présente pas lui non plus de garantie légale suffisante pour répondre à nos objectifs: sa validité légale est incertaine et la facilité avec laquelle on peut l'amender en diminue considérablement l'efficacité.

Des zones d'interdiction de construire pour cause de danger particuliers, tels l'inondation, les glissements de terrains, les éboulis, sont envisagées dans le Projet de loi 12 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire[11]. Cette mesure ne concerne pas directement les boisés mais elle peut à l'occasion s'appliquer à des terrains boisés.

Dans l'ensemble, la difficulté que présentent ces mesures est double: d'une part, de telles mesures ne pourraient être utilisées valablement que si la loi les reconnaissait expressément. D'autre part, même si elles sont reconnues par la loi, les procédures d'adoption et d'amendement des règlements de zonage ne leur garantissent aucune stabilité ou permanence. Or, dans un milieu urbain, ces formes de zonages seraient forcément soumises à la pression du développement. Dans l'état actuel des choses, elles peuvent néanmoins servir de mesures transitoires.

Un des moyens d'étendre la portée de ces mesures est de les lier à l'existence d'un plan d'urbanisme, de façon à éviter que les règlements ne soient trop facilement amendés.

La **Loi des cités et villes**[12] n'oblige pas les municipalités qui possèdent un plan d'urbanisme à adopter des règlements compatibles avec ce plan ou

à rendre leurs règlements existants conformes au plan.[13]

Par ailleurs, l'article 68 du Projet de loi 12 obligerait toute municipalité qui s'est dotée d'un plan d'urbanisme à adopter, dans un délai de 90 jours, un règlement de zonage « dont les objectifs doivent être en accord avec ceux du plan directeur ». Une municipalité qui possède déjà un règlement de zonage devrait l'amender pour rendre ses objectifs « en accord avec ceux du plan directeur ». En outre, d'après l'article 67, une disposition d'un règlement de zonage ou de lotissement incompatible avec le plan directeur « peut être déclarée inopérante ».

Les citoyens auraient donc deux recours possibles: ils pourraient intenter une action devant les tribunaux pour forcer la municipalité à se conformer aux exigences de l'article 68; ou bien ils pourraient simplement obtenir que le tribunal déclare inopérante une disposition particulière d'un règlement de zonage ou de lotissement qui serait incompatible avec le plan directeur. La formulation du deuxième paragraphe de l'article 67 pose néanmoins quelques difficultés: lorsqu'on lit qu'une disposition incompatible « peut » être déclarée inopérante, on est porté à croire que le juge dispose d'une marge de discrétion qui semble en contradiction avec le principe énoncé à l'article 68. Si le législateur a songé à des cas précis où le juge pourrait, malgré l'incompatibilité d'une disposition avec la plan directeur, ne pas la déclarer inopérante, nous croyons que ces cas ou ces circonstances devraient être mentionnés expressément dans le texte de loi à titre d'exception.

D'autre part, l'appréciation de ce qui, dans un règlement, est ou n'est pas compatible avec le plan directeur nous paraît soulever des difficultés pratiques. Ainsi, il sera difficile d'évaluer la compatibilité des objectifs du règlement de zonage avec ceux du plan directeur alors que l'énoncé d'objectifs d'aménagement n'est prévu ni dans la définition du plan

NOTES

9 Voir sur ce point, en partie II, le texte sur les États-Unis, section 4.1.1.1c).

10 Voir partie II, section 2.3.2.4.

11 (1re lecture) quatrième session, trentième législature, (Qué.), 1976, (ci-après), Projet de loi 12), art. 74q).

12 **Loi des cités et villes**, **op. cit.**, art. 426(1).

13 Sur ce point, voir également **supra**, partie I, sections 2.2.1.1 et 2.2.1.4.

* Voir cependant la **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52, art. 14 introduisant les art. 429b à 429f. L'intervention du Ministre des Affaires municipales prévue à la loi est susceptible d'apporter de meilleures garanties au respect de tels règlements.

directeur (article 60) ni dans la définition du règlement du zonage (article 74).

Malgré les difficultés d'interprétation que présentent les articles 67 et 68, le principe qu'ils posent de la nécessité de relier les règlements au plan d'urbanisme constitue un élément nouveau de grande importance.

1.2.2.2 Mesures de contrôle de la densité

Le contrôle de la densité peut être fait au niveau de chaque lot ou par zone. Il implique l'indication d'un pourcentage ou coefficient d'occupation du sol, d'un pourcentage d'espace libre aménagé ou non, ou encore, l'exigence d'une superficie minimum de lot assez vaste ou autres mesures du même genre. Dans le cas de développement entrepris dans des zones boisées, il pourrait être prévu expressément que les parties de lots ou de zones non développées devraient être laissées à l'état boisé, totalement ou partiellement. C'est surtout par le contrôle de la densité à l'échelle d'une zone que pourraient être atteints nos objectifs. La technique du plan de développement intégré est particulièrement appropriée, dans le cas des zones résidentielles, pour assurer ce contrôle: elle permet en effet de resserrer les constructions par groupes plus denses (*clusters*) de façon à conserver des étendues plus vastes d'espaces libres communs.

Sauf dans ces cas, le contrôle de la densité demeure malgré tout une mesure qui ne permet de protéger que des surfaces boisées de dimensions réduites. En outre, cette technique ne permet pas l'accès du public aux espaces laissés libres: même dans le cas de plans intégrés, l'accès est généralement réservé aux résidents; comme le coût de la création de ces espaces libres est réparti sur les coûts des propriétés, ce genre d'aménagement s'adresse, par surcroît, à des classes aisées.

La **Loi des cités et villes** permet le contrôle de la densité par lots (426 (1)), mais elle ne mentionne pas le contrôle de la densité par zones. Le **Projet de loi 12** permet ce contrôle par lots (74c), d)) et par zones (74k). Ce projet permet aussi la technique du plan intégré (74s) dont il n'est pas fait mention dans la **Loi des cités et villes**. La charte de Montréal possède cependant une disposition de ce type[14].

L'adoption de ces dispositions du **Projet de loi 12** viendrait améliorer cette situation. On pourrait en outre y inclure une clause qui permettrait aux municipalités d'introduire dans leur réglementation sur la densité des critères et des normes minimales de protection des boisés.

Le **Projet de loi 12** prévoit aussi l'indication des densités d'occupation du sol dans le plan directeur (article 60(a) alors que la **Loi des cités et villes** (article 429(8)) n'en fait pas mension. L'adoption de cette mesure ainsi que l'obligation de rendre le zonage et le lotissement compatibles avec le plan, comme il est prévu à l'article 67 du **Projet de loi 12**, assureraient une continuité et une régularité dans ce domaine.

1.2.2.3 Lotissement et construction

La réglementation sur le lotissement et la construction peut aider à la protection des boisés. Il serait en effet possible de réglementer le lotissement et la construction de façon à éviter le déboisement massif des terrains en développement. On pourrait exiger non seulement des grandeurs de lots plus considérables sur les terrains boisés ou la conservation d'un certain nombre d'arbres, mais aussi un tracé de rues qui respecte la topographie et la qualité des boisés. De plus, la mesure de cession obligatoire de 10% de l'ensemble du terrain loti (art. 429(8), L.C.V.) pourrait être appliquée en fonction de critères de conservation naturelle (incluant les boisés, les cours d'eau, les berges, les collines, etc.). Les zones riches en

caractéristiques naturelles intéressantes devraient faire l'objet d'une attention particulière au moment du lotissement.

Par ailleurs, les permis de construction pourraient être conditionnels à la mise en place de certains équipements publics, rues, égouts, aqueduc. Cette mesure peut être employée par les municipalités comme technique d'aménagement différé.

L'article 429(8) L.C.V. régit le lotissement. Cette disposition est reprise sous une forme améliorée dans le **Projet de loi 12** (article 77). Les mesures que nous proposons relativement aux permis de construction existent déjà à l'article 426(3) L.C.V. et sont reprises à l'article 78 du **Projet de loi 12**[15].*

Le **Projet de loi 12** prévoit à l'article 67 que le lotissement doit se conformer au plan directeur. Nous croyons toutefois que les textes des articles 67 et 68 devraient être clarifiés[16].

1.2.3 Contrôle de l'utilisation du sol — niveau provincial

Ce texte concerne les possibilités de protection de la nature dont dispose le gouvernement provincial par le biais d'instruments de réglementation de l'utilisation du sol. À cet égard, nous avons pu constater la faiblesse de la **Loi de la qualité de l'environnement**, qui semble s'intéresser davantage à une nature déjà souillée par les polluants, contaminants et déchets de toutes sortes qu'à une nature encore intacte mais qu'il faut protéger contre les abus[17]. Il faudrait donc, par rapport aux perspectives qui nous intéressent, une réforme en profondeur de cette loi dont nous ne traiterons pas dans le cadre de l'hypothèse de changement législatif minimal.

NOTES

14 **Charte de la ville de Montréal**, S.Q. 1959-60, c. 102, art. 612a.

15 Nous n'avons pu faire un relevé précis des municipalités qui ont exercé ce pouvoir; d'ailleurs, il aurait aussi fallu vérifier s'il était effectivement appliqué et avec quels résultats. Il semblerait que, dans l'ensemble du Québec, les municipalités n'exercent guère de contrôle direct sur l'emplacement et la forme des nouveaux développements; voir, à ce sujet, Pierre Rouleau et Annick Germain, **Plan directeur d'urbanisme et activité municipale en aménagement**, Montréal, CRIU, février 1976, notamment p. 91-100.

* Voir aussi la **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52, art. 14, insérant les art. 429b à 429f.

16 Voir notre critique sur ce point, **supra**, partie I, section 2.2.1.4.

17 **Loi de la qualité de l'environnement**, L.Q. 1972, c. 49. Voir **supra** partie I, section 2.1.2.4.

1.2.3.1 La protection des biens culturels

À l'heure actuelle, la seule loi qui permette au gouvernement provincial d'intervenir directement pour réglementer l'utilisation du sol dans une optique de conservation des éléments naturels est la **Loi sur les biens culturels**[18]. Dans le cadre de l'hypothèse de changement législatif minimal, nous ferons quelques recommandations afin que cette loi soit davantage utilisée à des fins de protection de la nature.

En premier lieu, nous suggérons la création d'un plus grand nombre d'arrondissements naturels[19], et qu'en outre, les critères de désignation de ces arrondissements soient élargis de façon à tenir compte des menaces que pose le développement urbain pour certains sites naturels ainsi que des besoins de la population en matière d'espaces libres naturels. L'adoption de tels critères pourrait permettre l'utilisation de cette mesure sur le territoire de l'Île de Montréal où des sites naturels intéressants mais non spectaculaires sont fortement menacés de disparition alors même que la quantité d'espaces verts accessibles à la population est limitée[20].

De même, les municipalités pourraient utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés à l'article 426 (1) d) L.C.V. pour protéger certains sites contre le développement hâtif et pour inciter le Ministre des Affaires Culturelles à intervenir. En outre, cet article 426 (1) d) devrait être modifié de façon à permettre aux municipalités d'interdire non seulement les démolitions mais également les détériorations ou les transformations des bâtiments et des éléments naturels, l'abattage des arbres, la modification de la surface du sol (par exemple, le remplissage, etc.).

Ces recommandations s'inscrivent dans une perspective de mise en commun des efforts d'intervention sur le sol de la part du Ministre des Affaires Culturelles et de la part des municipalités. À ce titre, les propositions formulées ici sont incomplètes et seront reprises dans l'hypothèse de réforme, dans l'esprit des réformes proposées dans le livre vert du Ministre des Affaires Culturelles[21].

1.2.3.2 Les sanctuaires d'oiseaux

Par ailleurs, la **Loi du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche**[22] confie au Ministre la responsabilité d'administrer les refuges d'oiseaux. À cet égard, le partage des responsabilités avec le gouvernement fédéral n'est pas clair: on sait que ce dernier établit des sanctuaires d'oiseaux migrateurs par voie réglementaire, mais que ces règlements ne concernent que les comportements des individus à l'égard des oiseaux dans ces sanctuaires et non l'utilisation du sol sur ces mêmes territoires[23]. L'administration de ces sanctuaires lorsqu'ils ne sont pas propriété fédérale est censée revenir au gouvernement provincial, mais nous n'avons pu retracer de règles précises de partage des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement. En particulier, le gouvernement provincial n'a pas édicté de règlements d'utilisation du sol sur ces territoires.

Nous croyons que le gouvernement provincial a jusqu'ici négligé cet aspect et qu'il devrait édicter des règlements de contrôle de l'utilisation du sol dans les sanctuaires d'oiseaux; ces règlements devraient notamment interdire la coupe des arbres, la construction et la modification de la surface du sol sur ces territoires. Lorsqu'on se rappelle qu'il existe de tels sanctuaires d'oiseaux sur l'île de Montréal, à Senneville, et sur des îles immédiatement voisines, l'île au Héron, les îles de la Paix[24], il apparaît impératif que ces sanctuaires soient protégés de façon plus précise.

Dans le Projet de loi visant la création du nouveau Ministère du Tourisme, des Loisirs et des Parcs[25], la compétence provinciale relative aux refuges d'oiseaux est maintenue: le Ministre est chargé d'« exploiter les (...) réserves de chasse et de pêche et les

refuges d'oiseaux »[26] et de « surveiller et gérer tout ce qui se rattache à la faune »[27]. Comme les mots « administrer les refuges d'oiseaux » de la loi actuelle, les expressions du Projet de loi ne semblent pas autoriser le Ministre à réglementer l'utilisation du sol dans ces sanctuaires. De même, les paragraphes r) et s) de l'article 77 de la **Loi de la conservation de la faune**[28], bien qu'ils autorisent le Ministre à créer par règlement et à régir des réserves de chasse et de pêche, ne vont pas jusqu'à confier au Ministre le pouvoir d'édicter des règles et des normes d'utilisation du sol. Nous suggérons que ces expressions et ces pouvoirs soient précisés et complétés pour que les sanctuaires d'oiseaux soient mieux protégés.

Toutefois, dans les cas où de tels sanctuaires sont situés sur des territoires municipaux, il serait souhaitable de prévoir des mécanismes de consultation et de coordination entre le Ministère et les municipalités concernées. Une telle consultation est prévue dans le **Projet de loi no 1** à l'article 3, 1° e), portant sur les « terrains et installations destinés au tourisme », et à l'article 3, 2° e) portant sur les « terrains et installations destinés aux loisirs socio-culturels, aux activités de plein air, aux activités physiques et au sport ». L'expression « consultation « est trop floue: des mécanismes précis devraient être prévus par la loi. De plus, nous suggérons qu'une semblable mesure soit également ajoutée à l'article 3, 3° a), concernant « les parcs provinciaux, les réserves de chasse et de pêche et les refuges d'oiseaux ».

1.3 Mesures s'appliquant aux boisés situés sur des terres publiques

Deux séries de mesures peuvent être envisagées dans le présent contexte juridique; il s'agit de la mise en réserve des boisés et d'une amélioration des mécanismes de coordination administrative en matière de gestion des terres.

NOTES

18 **Loi sur les biens culturels**, L.Q. 1972, c. 19.

* Voir cependant la **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52, récemment adoptée, insérant les art. 429b à 429f.

19 Comme déjà mentionné **supra** en partie I, section 2.4.2, il n'y a qu'un seul arrondissement naturel, à l'heure actuelle, celui de Percé.

20 Voir sur ce point, dans le cadre du comité d'étude de la C.U.M. (comité Hanigan), le **Rapport du sous-comité récréation et protection de l'environnement**, Québec, 1973, p. 40-41.

21 **Op. cit.**, note 6, p. 100 ss.

22 S.R.Q. 1964, c. 199, article 2 (h).

23 Voir partie I, section 2.5.1.2.

24 **Ibid.**

25 **Loi du Ministère du Tourisme, des Loisirs et des Parcs, Projet de loi no 1**, (1re lecture, 4e session, 30e législature, (Qué.) 1976.

26 Article 3, 3° a).

27 Article 3, 3° b).

28 L.Q. 1969, c. 58.

1.3.1 Mise en réserve des boisés sur les terres publiques

La méthode la plus répandue au Québec afin d'atteindre des objectifs de protection de certains objets est la création de réserves sur les terres appartenant déjà au domaine public. René Dussault définit les objectifs généraux de la mise en réserve de la façon suivante:

« On a toujours, cependant, comme premier souci d'isoler une ressource ou un groupe de ressources afin d'en faciliter la croissance normale et de les protéger contre une exploitation abusive. On tente par la suite, par une redistribution de la ressource selon les besoins et les époques, d'en permettre une croissance maximale[29]. »

Il ne s'agit donc plus seulement de mesures d'entretien mais de l'application d'un régime spécial à une portion désignée du domaine public. Parce que l'État est généralement propriétaire de la réserve, « il lui est plus facile d'établir ses politiques d'aménagement et de mise en valeur »[30].

La limite d'une telle technique découle de ce qui, vu d'un certain angle, constitue son avantage; les réserves ne sont généralement établies que sur les terres publiques et ce moyen de protection n'est employé à l'égard des terrains privés que si on en envisage l'acquisition.

L'instance chargée d'administrer la réserve est généralement le ministre responsable de la loi en vertu de laquelle est créée la réserve mais ce n'est pas là un principe absolu. Il peut arriver qu'une réserve soit mieux administrée par un niveau de gouvernement autre que celui à qui appartient le terrain sur lequel est établi la réserve.

La mise en réserve est prévue par diverses lois s'appliquant au Québec. C'est le cas de la **Loi sur les parcs nationaux**, la **Loi sur la faune du Canada**, **Loi du Ministère du Tourisme, des Loisirs et des Parcs**, **Loi sur les parcs**, **Loi de la conservation de la faune**, **Loi du Ministère des Terres et Forêts**, **Loi des terres et forêts**, **Loi sur les réserves écologiques**[31], qui ne s'appliquent que sur des terres publiques. Enfin, l'article 168 de la **Loi des terres et forêts** permet au Lieutenant-gouverneur en conseil d'autoriser municipalités et corps publics à acquérir des terrains pour en former des forêts urbaines.

L'application de ces diverses lois aux boisés urbains suppose peu de modifications législatives. Il s'agit surtout pour les divers ministères chargés d'appliquer l'une ou l'autre de ces lois, de s'intéresser à l'île de Montréal, ce qu'ils n'ont guère fait jusqu'ici et ce sans doute en raison des déboursés que la mise en réserve nécessiterait étant donné qu'elle implique une acquisition préalable.[32] Si l'on s'en tient aux terres publiques, il faut souligner que l'utilisation de ce moyen de protection devrait constituer un élément d'une politique plus dynamique de gestion des terres publiques.

Parmi les lois citées, deux méritent une attention particulière, parce qu'elles pourraient concerner plus directement la protection des boisés: ce sont la **Loi sur les réserves écologiques** et le Projet de loi sur les parcs.

La **Loi sur les réserves écologiques** permet la conservation d'un territoire à l'état naturel pour des fins de recherche scientifique ou de sauvegarde d'espèces animales et végétales menacées. Ne peuvent être pratiquées sur ce territoire des activités telles la chasse et la pêche, l'exploitation forestière, les travaux de construction et autres activités ou travaux susceptibles de modifier l'aspect du terrain ou de perturber la faune ou la flore. La circulation y est limitée à des fins scientifiques. Le caractère extrêmement sévère de cette mesure et les exigen-

ces de qualité des territoires sur lesquels elle peut s'appliquer en font une mesure exceptionnelle. S'il se trouvaient sur le terrain de la C.U.M. quelques écosystèmes de grande valeur et encore suffisamment bien conservés, il serait possible de créer des réserves écologiques, à condition que le Ministère des Terres et Forêts fasse l'acquisition des terrains en question. Il faut souligner, toutefois, que ces territoires ne pourraient, d'après cette loi, être accessibles au public en général.

Dans le Projet de loi no 4 sur les parcs, présenté à l'Assemblée nationale en 1976, le gouvernement se proposait d'établir deux catégories de parcs: le parc de récréation, dont l'objectif prioritaire est « de favoriser la pratique d'une variété d'activités récréatives de plein air tout en protégeant l'environnement naturel », et le parc de conservation, conçu afin « d'assurer la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou des sites naturels à caractère exceptionnel tout en les rendant accessibles au public pour des fins d'éducation et de récréation extensive ». L'établissement de ces deux types de parcs dans la région de Montréal nous paraît plus appropriée que l'institution de réserves écologiques, car ces parcs assureraient la protection des espaces naturels concernés sans en exclure les possibilités d'utilisation à des fins récréatives.

1.3.2 Coordination administrative

Nous ne proposons pas ici de mécanismes juridiques proprement dits. Il s'agit plutôt d'une suggestion relativement à la meilleure coordination des interventions en matière de gestion des terres publiques. Il nous semble en effet nécessaire de songer à l'établissement de mécanismes de consultation et, possiblement, de coordination au niveau de la gestion des terres. De tels mécanismes devraient mettre en présence les représentants des diverses autorités aussi bien fédérales et provinciales que municipales.

Par exemple, une telle instance de consultation ou de coordination pourrait être établie auprès de la C.U.M. Le Service de la planification du territoire de la C.U.M. pourrait voir au bon fonctionnement de cette instance. Ainsi favorisées, les rencontres entre intervenants devraient contribuer à une utilisation plus rationnelle des terres publiques et à une protection plus efficace des espaces boisées.

NOTES

29 René Dussault, **Traité de droit administratif canadien et québécois**, T. I, Québec, P.U.L., 1974, p. 625.

30 Dussault, **op. cit.**, p. 626.

31 **Loi sur les parcs nationaux**, S.R.C. 1970, c. N-13 et amendements; **Loi sur la faune du Canada**, S.C. 1973-74, c. 21; **Loi du Ministère du Tourisme, des Loisirs et des Parcs**, **op. cit.**, note 25; **Loi sur les parcs**, **Projet de loi no 4**, (1re lecture), quatrième session, trentième législature, (Qué.) 1976; **Loi de la conservation de la faune**, op. cit., note 28; **Loi du Ministère des Terres et Forêts**, L.Q. 1974, c. 26; **Loi des terres et forêts**, S.R.Q. 1964, c. 92 et amendements; **Loi sur les réserves écologiques**, L.Q. 1974, c. 29.

32 **Supra**, partie I, les textes portant sur ces différentes lois.

chapitre 8

Hypothèse de réforme

2.1 Mesures s'appliquant aux arbres

Dans une optique de réforme de la législation, on peut envisager, pour ce qui est des arbres, un régime de contrôle de l'abattage.

2.1.1 Contrôle de l'abattage

Un contrôle de l'abattage a été envisagé dans le cadre de l'hypothèse de changement législatif minimal via les pouvoirs de réglementation détenus par les municipalités. Le mécanisme que nous présentons ici va plus loin car il propose non seulement l'établissement de normes relatives au maintien et au renouvellement des arbres mais aussi l'interdiction de principe d'abattre tout arbre que que soit le propriétaire du terrain sur lequel il croît à moins d'obtenir, au préalable, une autorisation.* Cette autorisation ne sera accordée que si l'abattage proposé est conforme aux normes définies dans un plan d'aménagement ou que l'arbre constitue une menace pour la vie humaine.

Comme ce mécanisme constitue une limite aux droits de propriété sur les immeubles, il apparaît nécessaire de l'inscrire dans le cadre d'un régime compréhensif de planification. En effet, une telle mesure, prise isolément, serait insuffisante pour assurer la protection des boisés sur un vaste territoire.

Un organisme régional est chargé de définir la politique et les normes relatives à l'abattage des arbres et de préparer des règlements en conformité avec le schéma d'aménagement dont on présuppose ici l'existence. La C.U.M. apparaît bien placée pour jouer un tel rôle. Ceci nécessiterait un amendement à la **Loi de la C.U.M.**[1] afin de donner au Conseil le pouvoir d'intervenir dans ce domaine et d'édicter des règlements. Ces règlements devraient s'appliquer non seulement aux individus et aux corporations, mais aussi aux divers gouvernements et aux autorités publiques qui agissent sur le territoire de la C.U.M. Ces règlements lieraient donc les municipalités membres de la C.U.M.

Cependant, l'application des règlements et, en particulier, la surveillance, l'octroi des permis, le prélèvement de taxes et l'imposition d'amendes en cas de délit seraient confiés aux municipalités. Par contre, on peut envisager d'accorder à la C.U.M. ou à l'organisme responsable au niveau régional un pouvoir de surveillance et de révision à l'égard des décisions des municipalités.

Quant au contenu de ces règlements, il devrait prévoir une interdiction de principe d'abattre tout arbre et déterminer les cas où l'abattage est autorisé. Une telle autorisation doit être constatée par un permis qui, en cas d'urgence, pourra être émis rétroactivement. L'autorisation accordée devra cependant respecter les règlements de zonage locaux, lesquels devraient être conformes au schéma d'aménagement. L'imposition d'un coût pour l'obtention d'un permis peut aussi contribuer à l'efficacité de cette mesure. Enfin, le règlement pourrait établir des catégories d'arbres selon leur qualité et leur valeur esthétique et préciser les exigences d'entretien et de reboisement selon ces catégories.

2.2 Mesures s'appliquant aux boisés privés

2.2.1 Classement des boisés

Parmi toutes les mesures étudiées, le classement est la mesure la plus directement reliée à notre objet. Elle consiste à désigner des espaces boisés à protéger et à y interdire toute activité de nature à nuire à leur caractère boisé.

Le classement peut s'appliquer aussi bien à des boisés privés que publics. L'échelle de grandeur des boisés à protéger peut être définie dans une loi (par exemple, entre 2 et 100 acres).

La désignation des boisés à protéger se fait par règlement précédé dune procédure de discussion publique et de consultation auprès d'organismes privés ou publics concernés. Le règlement doit en outre contenir une mention des objectifs précis recherchés par la mesure, les fins auxquelles est destiné le boisé et les règles et normes devant présider à son utilisation et à son entretien. Le règlement précise les activités et les usages interdits sur les boisés classés: l'abattage, les constructions dommageables pour les arbres, la modification de la surface du sol. Le règlement précise les usages qui peuvent être permis moyennant autorisation: les usages préexistants, la coupe sélective, l'exploitation d'érablières, l'accès du public et certaines activités récréatives. L'organisme responsable du classement peut passer des ententes avec les propriétaires des boisés pour en permettre une certaine utilisation publique. Par ailleurs, on peut prévoir dans le règlement des cas de constructions légères ou sur de petites proportions de terrains.

Le règlement définit en outre les obligations respectives des propriétaires des terrains boisés et de l'organisme public chargé de la surveillance de l'application de la mesure (par exemple, obligation d'entretien ou de renouvellement).

Des compensations aux propriétaires peuvent être prévues et prendre la forme d'exemption de taxe foncière, d'entretien par le gouvernement responsable, ou même de transfert de droits de développement[2].

Un droit d'acquisition éventuelle des boisés classés par les autorités publiques devrait être prévu par la loi. Enfin, une procédure spéciale de déclassification devrait être envisagée, de façon à éviter les décisions hâtives ou inconsidérées.

La mise en oeuvre de cette mesure peut être confiée soit à un organisme régional comme la C.U.M., soit à

NOTES

* Voir sur ce point la nouvelle **Loi modifiant la Loi des cités et villes**, L.Q. 1977, c. 52, art. 13c) introduisant une addition à l'art. 429 para. 36.

1 L.Q. 1969, c. 84.

2 Sur le transfert des droits de développement, voir les exemples américains cités en deuxième partie, section 4.1.1.2. d).

un organisme provincial: Ministère des Affaires culturelles, Ministère de l'Environnement, Ministère des Terres et Forêts, Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche.

La C.U.M. pourrait exercer ce mandat en conformité avec le schéma d'aménagement qu'elle devrait avoir adopté. Le classement doit lier les municipalités et avoir préséance sur le zonage et toutes autres réglementations municipales. En outre, le projet de règlement de classement devrait être soumis à divers ministères qui pourraient présenter des objections. S'il n'y a pas d'objections, le règlement est adopté et soumis au lieutenant-gouverneur en conseil pour approbation. Le classement lie alors les ministères.

En cas d'objections des ministères, des négociations peuvent avoir lieu; le débat doit finalement être tranché par le cabinet à défaut d'entente.

Une mesure comme le classement des boisés n'aurait que très peu de valeur si elle ne pouvait lier toutes les autorités publiques et si celles-ci pouvaient décider sans aucune restriction de construire une autoroute, une prison ou un hôpital sur un boisé classé. Il faut donc prévoir aussi des formules d'ententes avec le gouvernement fédéral pour la protection des boisés classés.

Toutefois, la C.U.M. n'ayant pas encore adopté son schéma d'aménagement et n'ayant pas non plus acquis compétence en matière de récréation selon les modalités de l'article 114 de la **Loi de la C.U.M.**[3], il ne faut pas écarter la possibilité que le classement des boisés puisse être placé sous la responsabilité d'un ministère provincial.

Parmi ceux-ci, le Ministère des Affaires culturelles dispose déjà d'une loi qui lui permet de classer des biens culturels ainsi que des arrondissements historiques ou naturels. On sait que l'activité de ce Ministère à l'égard des arrondissements naturels a été très faible[4]. Toutefois, la publication du livre vert « **Pour l'évolution de la politique culturelle** » du Ministre L'Allier[5] laisse entrevoir de nouvelles possibilités et notamment, un intérêt nouveau pour les espaces verts[6]. Ce livre vert propose aussi la création d'une Régie du Patrimoine « quasi-judiciaire, autonome et décisionnelle »[7] en matière de reconnaissance et de classement des biens culturels dont les décisions seraient précédées d'audiences publiques et d'études appropriées. Il semble qu'une modification à la loi en ce sens pourrait remédier aux lacunes que nous avons déjà signalées[8], notamment en ce qui concerne la participation des groupes d'intérêt et des citoyens et la trop grande discrétion du Ministre. Le classement des boisés urbains pourrait ainsi être confié à cette Régie.

Jusqu'à quel point la protection des espaces verts et des boisés urbains s'insère-t-elle dans le champ de la protection des biens culturels? C'est là une question difficile à trancher; mais sur le plan juridique, on ne peut que signaler les similitudes entre les mesures de protection des biens culturels et des espaces naturels. Plusieurs législations étrangères regroupent ces deux aspects[9]. Nous croyons toutefois que cet interventionnisme accru de la part d'un tel ministère ne devrait avoir lieu que dans le cadre de mécanismes et d'organismes décentralisés et en étroite collaboration avec les instances gouvernementales et régionales[10].

Le Ministère des Terres et Forêts, par la **Loi sur les réserves écologiques**[11] s'oriente aussi dans cette direction mais, semble-t-il sans tenir compte des problèmes particuliers propres aux boisés urbains. Il semble bien que ce soit le cas aussi d'autres ministères (Tourisme, Chasse et Pêche, par exemple) ce qui nous amène à penser que, pour le moment du moins, il faille plutôt faire appel au Ministère des Affaires culturelles.

Il pourrait alors être ajouté à la **Loi sur les biens culturels** une section portant sur le classement des

boisés. Il faudrait aussi prévoir le contrôle de l'abattage des arbres aux abords des autres biens culturels classés ou reconnus et, de façon plus active, prévoir l'aménagement, l'entretien et le reboisement des sites classés ou reconnus.[12].

Une mesure de classement des boisés pourrait aussi être incorporée à la future **Loi sur les parcs provinciaux**[13] ou ajoutée à la **Loi sur les réserves écologiques**[14].

Dans tous ces cas de changements législatifs, il nous semble bien important de prévoir des mécanismes permettant la discussion publique des projets de classement et la contestation des décisions prises auprès d'organismes d'appel ainsi que des mécanismes de coordination administrative entre les divers agents publics.

Enfin, il faut souligner que le clasement des boisés constituerait une mesure nouvelle et inusitée, du moins en ce qui concerne la protection de l'environnement naturel en milieu urbain; par conséquent, ses objectifs, sa portée et ses limites devraient clairement apparaître à la lecture du texte de loi qui l'introduisait. Le texte de loi devra être rédigé de manière à rendre inopérant l'article 407 C.C. qui prévoit que nul ne peut être contraint de céder sa propriété sans une juste et préalable indemnité. Autrement, la loi devra prévoir le paiement d'indemnités ou d'autres formes de compensation.

C'est en France et en Angleterre qu'on retrouve des mécanismes de classement des boisés urbains.

En France, le classement des espaces boisés peut avoir lieu dans les communes où l'établissement d'un plan d'occupation des sols a été prescrit ainsi que dans les périmètres sensibles[15]. Cette procédure, trop récente pour avoir fait l'objet d'évaluations détaillées, se rapproche de ce que nous proposons pour la Communauté urbaine, bien que les modali-

NOTES

3 L.Q. 1969, c. 84. Voir à ce sujet, **supra**, partie I, section 2.5.3.4.

4 Voir **supra**, partie I, section 2.4.2.

5 **Op. cit.**, note 6.

6 **Ibid.**, p. 106.

7 **Ibid.**, p. 101.

8 Voir **supra**, partie I, section 2.4.2.

9 Notamment, aux États-Unis, dans le **Model Land Development Code**: voir partie II, section 4.1.2.6.

10 C'est également l'orientation que propose le Ministre L'Allier, **op. cit.**, note 6, p. 103.

11 L.Q. 1974, c. 29. Voir l'examen que nous en faisons en première partie, section 2.5.2.1.

12 En outre, nous croyons que les projets de création d'une Régie du Patrimoine ainsi que de commissions régionales, inscrits dans le livre vert, **déjà cité**, sont justifiés, mais nous suggérons que ces organismes soient en relation étroite avec les municipalités et la C.U.M.

13 **Loc. cit.**, note 31.

14 L.Q. 1974, c. 29.

15 Voir partie II, section 3.3.2.

tés administratives soient différentes, étant donné le contexte propre à ce pays.

En Angleterre, la technique des *Tree Preservation Orders* est un peu plus ancienne et elle est appliquée par les autorités locales[16].

D'une façon générale, les expériences étrangères en matière de classement des boisés ont révélé l'intérêt d'un mécanisme qui peut lier tous les niveaux de gouvernement ainsi que les dangers de mesures dérogatoires trop laxistes qui viendraient diminuer l'efficacité du classement.

2.2.2 Réglementation de l'utilisation du sol

Dans le cadre de l'hypothèse de réforme, nous proposons de compléter le zonage traditionnel par deux types de zones particulières, les « zones sensibles » et les zones d'aménagement différé.

2.2.2.1 Les « zones sensibles »[17]

Une « zone sensible » est une zone non développée ou déjà développée qui requiert, à cause des conditions particulières qui y prévalent, des mesures de contrôle exceptionnelles. Cette notion peut comprendre des zones dotées de caractéristiques naturelles, architecturales, esthétiques ou historiques que l'on désire protéger ou conserver ainsi que des zones que l'on désire soumettre à des formes de développement qui nécessitent un plus grand degré de contrôle et de coordination des interventions tant publiques que privées. Les zones côtières, les zones à grande valeur écologique ou naturelle, les zones historiques sont des exemples de zones à conserver. Les zones aéroportuaires ou les zones de rénovation urbaine sont des exemples de zones soumises à un développement spécial. Une « zone sensible » a souvent un caractère mixte: des usages variés y seront prévus, mais les différentes interventions seront soumises au respect d'objectifs clairement définis.

La création et l'administration d'une « zone sensible » peuvent relever des instances locales, régionales ou provinciales, selon la nature et l'étendue des territoires concernés. Mais quelque soit l'instance responsable, des mécanismes de consultation et de coordination auprès des autres niveaux de gouvernement devraient être mis en place.

L'établissement des « zones sensibles » devrait être relié à l'exercice des pouvoirs de planification: elles doivent être prévues ou incorporées dans les plans d'aménagement locaux ou régionaux lorsqu'il en existe ou, dans le cas contraire, faire l'objet d'études préalables et être soumises à la discussion publique.

La création de la zone devrait être accompagnée d'un règlement où sont énoncés les objectifs visés par la mesure et définies les règles et normes à suivre dans l'application de la mesure. On peut prévoir, préalablement à l'adoption de ce règlement, des mesures de contrôle intérimaire lorsque cela est jugé nécessaire. Le règlement précise les usages permis dans les zones. Certains usages sont permis sans autorisation préalable. C'est le cas des usages agricoles ou des usages antérieurs qui n'entraînent pas de modification de la surface du sol. Certains usages ne seront permis que sur autorisation des responables de l'application du règlement; l'autorisation est automatique sur simple constat de la conformité de l'usage avec les normes établies par le règlement. C'est le cas, par exemple, de certains usages récréatifs ou touristiques dans une zone de conservation naturelle ou une zone côtière.

Par ailleurs, de même que la création de ces zones devrait se faire selon une procédure exceptionnelle, nous croyons que l'abolition et même les modifications apportées à ces zones devraient également

suivre une telle procédure impliquant la participation des autres niveaux de gouvernement ainsi que celle des citoyens ou groupes intéressés.

En outre, dans la mesure où de telles zones seraient également inscrites dans le schéma d'aménagement ou les plans d'urbanisme locaux, une modification de ces zones devrait être précédée d'un amendement à ce schéma et ces plans d'urbanisme conformément à la procédure définie par la loi dans ces cas.

Au Québec, les lois municipales actuelles ne permettent pas l'établissement de zones sensibles. Cependant, d'autres lois ont déjà ouvert la voie dans cette direction. Ce sont la **Loi sur les biens culturels** et quelques lois spéciales portant sur des territoires définis.

La **Loi sur les biens culturels**[18] crée la possibilité de continuer des arrondissements historiques ou naturels. En comparaison avec le modèle de zone sensible que nous suggérons, une des principales lacunes de la Loi est le peu d'attention accordée à la consultation des divers groupes et organismes gouvernementaux intéressés aux diverses étapes de la procédure (création des arrondissements, attribution de permis, préparation du plan de sauvegarde, etc.)[19].

De plus, la conception même d'arrondissement historique et surtout naturel que contient la Loi est de portée limitée. Elle ne tient pas compte des conditions propres aux milieux urbains et ne s'y applique pas facilement[20]. Le Livre vert du Ministre L'Allier proposait toutefois de porter plus d'attention aux espaces verts[21]. Nous croyons important que les autorités décentralisés, c'est-à-dire les municipalités et les communautés urbaines soient dotées elles aussi de pouvoirs en ces matières et qu'elles puissent insérer de tels objectifs dans leurs démarches de planification et ce, en relation étroite avec l'inter-

NOTES

16 Voir **supra**, partie II, section 2.2.1.

17 Nous avons adopté la désignation de « zone sensible » et parfois celle de « zone d'intervention particulière » à titre simplement descriptif. En effet, les désignations peuvent varier d'un régime à l'autre et selon les caractéristiques propres aux zones concernées.

18 L.Q. 1972, c. 19, art. 45 ss.

19 Dans les faits cependant, il semble qu'il y ait un effort visant à favoriser la consultation, notamment dans le cas de l'Île d'Orléans.

20 Voir **supra**, 2.2.1.

21 **Op. cit.**, p. 106.

vention du Ministère des Affaires Culturelles. En ce sens, le nouveau paragrathe d) de l'article 426(1) de la **Loi des cités et villes** et son équivalent au **Code municipal**[32] ne confèrent aux municipalités qu'un pouvoir réduit. L'application de ces dispositions devrait être davantage reliée à l'exercice des pouvoirs de planification et de réglementation et devrait comprendre des mécanismes plus adéquats de coordination avec l'action du Ministère des Affaires Culturelles.

Dans le même ordre d'idée, on peut déplorer que ne soit prévu, à l'heure actuelle, aucun lien entre les plans de sauvegarde qui peuvent être établis pour les arrondissements historiques ou naturels dans le cadre de la **Loi sur les biens culturels** (art. 53f) et les plans d'urbanisme locaux.

Les dispositions relatives aux plans de sauvegarde mériteraient d'ailleurs d'être plus explicites et les divers règlements et autorisations prévu dans la loi devraient être davantage reliés à ces plans.

Comme autre exemple de zones d'intervention particulière au Québec, soulignons l'existence de quelques lois spéciales qui concernent des territoires particuliers[33]. Ces lois comprennent des mesures de contrôle intérimaire, ainsi que l'obligation pour les municipalités de préparer des règlements de zonage et de lotissement et de les soumettre au ministre concerné. De plus, dans certains cas un plan directeur ou plan d'aménagement du territoire doit être préparé. La zone aéroportuaire de Mirabel est un cas typique des zones d'intervention particulière où les autorités provinciales sont intervenues de façon autoritaire. Il existe donc au Québec des précédents juridiques qui se rapprochent de nos propositions.

Le Projet de loi 12 ne prévoit pas la création de zones sensibles, ni à l'échelle locale, ni à l'échelle régionale ou provinciale. Il est question, à l'article 74s), de zones d'aménagement prioritaire:

« s) déterminer des zones ou secteurs de zones dont l'aménagement est déclaré prioritaire et:
1. spécifier, pour ces zones ou secteurs de zones, les constructions ou usages autorisés ainsi que la densité d'occupation du sol;
2. prescrire qu'un permis de construire dans ces zones ou secteurs de zones ne pourra être délivré qu'après l'adoption d'un programme d'aménagement préparé et adopté selon l'article 76;
3. obliger, comme condition préalable à la délivrance d'un permis de construire, les propriétaires fonciers de la zone ou du secteur à soumettre au conseil un plan de lotissement intégré de toute la zone ou du secteur de zone, selon des normes et procédures définies dans le règlement ».[34]

Malgré l'ambiguité de cette formulation, nous croyons que cet article pourrait être utilisé pour les fins que nous poursuivons: il s'agirait, en effet, dans le règlement de création de la zone d'aménagement prioritaire (Z.A.P.), de qualifier le type d'aménagement considéré comme prioritaire et de définir les objectifs auxquels il devrait se conformer pour introduire des éléments de conservation naturelle ou historique ou de restauration de quartier ou autres selon le cas.

La procédure d'adoption des Z.A.P. est la même que pour le zonage. Nous croyons qu'elle ne devrait pas être limitée aux seuls propriétaires de la zone concernée ou d'une zone voisine. Cette question importante mais complexe mériterait une étude plus approfondie qui déborde notre mandat.

Cependant, à notre avis, et compte tenu des principes généraux de droit public qui régissent l'activité municipale, la principale faiblesse de cette mesure est de ne pas énoncer spécifiquement la conservation naturelle ou historique comme un des objectifs auxquels elle peut être assignée.

Nous croyons que la loi doit prévoir de façon expresse des mesures concernant directement ces objec-

tifs et qu'elle doit comprendre des mécanismes de coordination gouvernementale beaucoup plus formels et complets que ceux que prévoit le Projet de loi 12. Dans ce cas, il faudrait envisager l'établissement d'un mesure différente de la zone d'aménagement prioritaire, car cette expression laisse croire à une volonté de développement accéléré, alors que nous référons à des objectifs qui sont d'un tout autre ordre.

De plus, nous suggérons que le Projet de loi 12 prévoit un mécanisme de création de « zones sensibles » par des autorités régionales ou même provinciales. De même, la **Loi de la C.U.M.** pourrait être amendée de façon à ce que le Conseil de la C.U.M. ait le pouvoir de décréter des « zones sensibles ».

La plupart des législations étrangères que nous avons examinées comportent des mesures particulières de type « zone sensible » répondant, entre autres, à des préoccupations de conservation de sites naturels ou historiques. Nous y trouvons aussi des mesures de contrôle prévoyant une intervention poussée dans le cas de sites stratégiques à fort potentiel de développement. Dans la plupart de ces cas, ces mesures ne sont pas utilisées de façon ponctuelle mais sont insérées dans un cadre de planification intégrée. Ainsi, le recours à ces mesures pré-suppose généralement l'existence d'un plan d'urbanisme local ou régional, ou tout au moins l'existence d'un organisme chargé de la planification à une échelle régionale ou même provinciale. En effet, ces interventions nécessitent un haut degré de coordination administrative parce qu'elles limitent fortement les possibilités d'utilisation du sol.

En Ontario, le **Planning and Development Act, 1973**[25] accorde au Ministre Trésorier de l'Ontario et Ministre des Affaires intergouvernementales et économiques) le pouvoir de désigner des *development planning areas* lui permettant d'ordonner la préparation d'un plan de développement pour un

NOTES

22 Art. 392F par. 1.

23 **Loi concernant les environs du parc du Mont Sainte-Anne**, L.Q. 1971, c. 58; **Loi concernnt le parc Forillon et ses environs**, L.Q. 1970, c. 32; **Loi concernant le parc de la Mauricie et ses environs**, L.Q. 1972, c. 50; **Loi concernant les environs du nouvel aéroport international**, L.Q. 1970, c. 48; **Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais**, L.Q. 1969, c. 85, am. par L.Q. 1974, c. 85 et L.Q. 1975 bill 34.

24 Article 74s), Projet de loi no 12 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal, 1re lecture, 4e session, 30e Législature (Qué.), 1976.

25 S.O. 1973, c. 51 am. 1974, c. 50.

secteur désigné. Cette loi permet au Ministre non seulement de dresser des plans régionaux de développement mais aussi d'intervenir par ce moyen dans les secteurs « sensibles ». Ainsi en est-il du **Niagara Escarpement Planning and Development Act**, 1973[26] et du **Parkway Belt Planning and Development Act**, 1973[27]. Des objectifs de protection de l'environnement naturel sont expressément définis dans ces lois et, dans le cas du *Niagara Escarpment*, ils sont même considérés comme prioritaires[28]. Les pouvoirs conférés au Ministre sont considérables et comprennent un pouvoir de contrôle sur les municipalités. Les plans préparés en vertu de ces lois sont approuvés par le Ministre et par le lieutenant-gouverneur en conseil[29]. Malgré l'intérêt de ces législations ontariennes, il faut noter qu'elles concernant des régions d'une grande beauté naturelle où le développement urbain n'a pas la même ampleur qu'à Montréal. Elles demeurent toutefois des exemples significatifs de l'importance qu'un gouvernement peut attacher à la protection de l'environnement naturel et elles démontrent l'intérêt d'une intervention gouvernementale coordonnée.

L'Alberta dispose d'une telle mesure de contrôle de l'utilisation du sol à des fins de protection de l'environnement: il s'agit du pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil d'établir des *Restricted Development Areas*[30]. Ce pouvoir ne s'inscrit pas cependant dans le cadre d'une planification intégrée et n'a pas à être exercé en consultation avec les municipalités concernées. Dans ces zones, le gouvernement peut réglementer l'utilisation du sol et acquérir des terres de gré à gré ou par expropriation.

Aux États-Unis, la notion de « zone critique » (*area of critical state concern*) a été incorporée dans le **Model Land Development Code** et certains États en ont fait l'expérimentation[31]. Cette mesure marque une plus grande implication du gouvernement dans le processus de planification dictée le plus souvent par la prise de conscience de problèmes qui débordent le cadre strictement municipal ou local (par exemple, la protection des zones côtières, ou des zones de montagnes).

Ces « zones critiques » peuvent comprendre des sites historiques ou des sites naturels d'intérêt pour la région ou l'État. Elles sont désignées, après audience publique, par l'organisme chargé de la planification au niveau de l'État. Le règlement de désignation comprend les raisons de cette décision et les principes généraux qui devraient guider l'aménagement de cette zone. Les autorités locales sont ensuite chargées d'édicter des règlements détaillés de contrôle de l'aménagement à l'intérieur de ces zones; la conformité de ces règlements locaux aux principes généraux d'aménagement définis par l'État est alors vérifiées par les responsables à ce niveau. Si les règlements locaux n'ont pas été adoptés dans un délai précis ou s'ils ne sont pas jugés satisfaisants par les responsables au niveau de l'État, ceux-ci peuvent adopter eux-mêmes les règlements pertinents. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont les autorités locales qui appliquent les règlements d'aménagement et qui décident des permis de développement. L'organisme responsable de la planification au niveau de l'État peut néanmoins en appeler de toute telle décision locale auprès d'une régie ou d'un tribunal administratif d'État.

Au niveau local, le **Model Land Development Code** propose la création de *Special Preservation Districts*[32] ayant pour objet la protection d'éléments historiques, archéologiques, scientifiques, architecturaux, naturels ou pittoresques.

En France et en Angleterre, des zones de protection de la nature existent depuis déjà un certain temps. Dans la législation française, nous avons relevé l'existence de divers types de zones d'intervention particulière (« secteurs sauvegardés »[33] « zones à caractère pittoresque »[34], « périmètres sensibles »[35], « zones naturelles d'équilibre »[36]). Les ob-

jectifs poursuivis, l'étendue du territoire concerné et les modalités d'intervention varient d'une formule à l'autre. Par exemple, l'institution de ces zones peut avoir pour effet de renforcer la réglementation existante en matière de construction et d'utilisation du sol en vue de protéger les éléments naturels; dans le cas des périmètres sensibles, les départements sont dotés d'un droit de préemption. L'instance gouvernementale responsable de l'application des mesures varie selon le cas, mais des mécanismes de coordination intergouvernementale sont prévus. Enfin, l'institution de ces zones d'intervention particulière se fait dans le cadre du processus de planification du territoire, et ces zones sont incorporées aux documents des plans d'occupation des sols.

En Angleterre, il existe également plusieurs mesures de protection des zones historiques (*Conservation Areas*[37] ou naturelles (*Areas of Outstanding Natural Beauty*), parcs nationaux[38], (*Green Belts*[39]. La plupart de ces zones d'intervention particulière sont sous la responsabilité des autorités locales, mais certaines d'entre elles sont créés à l'initiative du Ministre responsable ou de la *Countryside Commission*. Dans ces zones, les autorités locales disposent de pouvoirs accrus en matière de contrôle du développement et sont, dans certains cas, chargées de l'aménagement d'équipements à l'usage de la collectivité, le tout sous la surveillance du Ministre responsable ou de la *Countryside Commission*.

2.2.2.2 Les zones d'aménagement différé (Z.A.D.)

La zone d'aménagement différé consiste à geler le développement d'une portion de territoire en attendant que soient réunies les conditions qui permettraient une utilisation de ce territoire conforme aux objectifs poursuivis par la collectivité, ces objectifs étant généralement exprimés dans un plan d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Une telle

NOTES

26 S.O. 1973, c. 53.

27 S.O. 1973, c. 52.

28 Voir l'article 2 du **Niagara Escarpment Planning and Development Act**: « The purpose of this Act is to provide for the maintenance of the Niagara Escarpment and Land in its vicinity substancially as a continuous natural environment and to ensure only such development occurs as is compatible with that natural environment ».

29 **Idem.**, art. 10.

30 **The Department of the Environment Act**, S.A. 1971, c. 24, art. 15 et 16 amendements.

31 American Law Institute, **Model Land Development Code**, Philadelphia, 1975, art. 7-201 ss. p. 292.

32 **Id.**, art. 2-208, p. 65.

33 **Code de l'urbanisme**, art. L.313-1.

34 **Id.**, art. L. 430-2(5).

35 **Id.**, art. L. 142-1 à L. 142-4 ainsi que R. 142-1 à R. 142-24.

36 Circulaire du 24 avril 1975.

37 **Town and Country Planning Act**, art. 277.

38 **National Parks and Countryside Act**, 1949, c. 97, modifié par le **Countryside Act**, 1968, c. 41.

39 **Green Belt (London and Home Counties) Act**, 1938 ainsi que **Ministry of Housing and Local Gouvernment Circular** no 42/55, 1955.

mesure a pour but d'éviter le gaspillage du territoire et l'épuisement de ses ressources dans un contexte de développement plus ou moins anarchique.

Il s'agit d'une mesure provisoire dont les objectifs multiples peuvent inclure, à l'occasion, la protection des boisés. Une telle mesure assure la sauvegarde de ces derniers en attendant que des mesures plus précises soient mises en oeuvre: classement préparation d'un plan d'ensemble, constitution de servitudes ou encore acquisition des boisés par un organisme public.

La technique de la Z.A.D. étant un élément du processus de planificatin locale, c'est aux municipalités qu'il revient de l'appliquer. Une Z.A.D. est créé par règlement du conseil: ce règlement précise les objectifs poursuivis et les usages permis. Toutefois, la procédure de création et de modification d'une Z.A.D. devrait être clairement définie en termes plus exigeants que dans le cas d'un règlement de zonage ordinaire.

Une Z.A.D. peut être créée pour une durée déterminée; son abolition peut être assortie d'une série de conditions (par exemple que certaines autres zones, plus proches du noyau urbanisé soient entièrement développées, ou encore, que les équipements d'égouts et d'aqueduc soient installés, etc.); on peut aussi envisager des procédures plus lourdes, telles, par exemples, la préparation et l'adoption d'un plan d'aménagement, la consultation d'autres niveaux de gouvernement, d'organismes publics ou de groupes intéressés.

Au Québec, aucune loi n'autorise l'établissement de Z.A.D. Toutefois, l'article 426 (3°) de la **Loi des cités et villes** permet aux municipalités de n'accorder de permis de construction qu'à la condition que les services d'aqueduc et d'égout soient établis. Le terrain concerné doit former un lot distinct au plan officiel et il doit être adjacent à une rue publique.

C'est là une première étape vers la constitution de Z.A.D. Le Projet de loi 12[e] prévoit la possibilité d'établir des zones d'aménagement différé (article 74r) et d'instaurer un contrôle intérimaire dans toute municipalité agglomérée ayant amorcé la préparation d'un plan d'urbanisme (articles 50 à 58 et article 70) jusqu'à ce que ce dernier soit dûment approuvé.

Si la procédure de contrôle intérimaire semble satisfaisante, celle des Z.A.D. nous paraît ne pas apporter les garanties procédurales dont nous avons souligné l'importance.

Lorsqu'elle a établi une Z.A.D., une municipalité peut faire préparer un programme d'aménagement pour une telle zone, en vertu de l'article 76 du Projet de loi. Ce programme d'aménagement doit être approuvé par règlement et être soumis à la procédure de référendum. Ces mesures nous paraissent insuffisantes, car le texte de loi ne dit pas si le programme d'aménagement est obligatoire dans le cas de Z.A.D., ni s'il doit être conforme au plan directeur; la procédure de référendum ne tient compte que des propriétaires de la zone concernée et des zones contiguës, de sorte qu'elle exclut de la consultation les locataires, les conjoints non propriétaires, les citoyens en général et les groupes intéressés.

En fait, la différence entre le contrôle intérimaire et la Z.A.D. n'est pas suffisamment explicite et la place de la Z.A.D. dans le processus de planification devrait être précisée.

Nous avons retracé, dans la législation étrangère, deux conceptions de l'aménagement différé: ces conceptions diffèrent tant par les objectifs poursuivis que par les mécanismes mis en oeuvre. Une première conception, qu'on retrouve généralement en Amérique du Nord, vise à contrôler le rythme et la localisation du développement pour des motifs principalement économiques. La seconde conception,

qu'on retrouve en France, inclut ces objectifs mais vise aussi à donner à l'État, par le moyen des Z.A.D., un plus grand contrôle direct sur le type de développement.

En effet, alors qu'en Amérique du Nord, l'aménagement différé est effectué essentiellement par le moyen de mesures de « gel », du type « contrôle intérimaire », *holding by-law*[41], *floating zones*, *phazed zoning*[42], en France, la Z.A.D. non seulement comporte des mesures de gel des affectations du sol mais surtout vise à favoriser la constitution de réserves foncières publiques en accordant aux autorités locales un droit de préemption à l'intérieur du périmètre d'une Z.A.D.[43].

Notre conception de la Z.A.D. se situe à mi-chemin entre ces deux approches: l'intervention de l'État dans le domaine de la planification urbaine étant au Québec moins prépondérante et moins acceptée qu'en France, nous ne proposons pas que les Z.A.D. servent à la constitution de réserves foncières. Par contre, étant donnée notre perspective de protection des espaces naturel, nous croyons qu'il faut élargir la problématique purement économique des mécanismes d'aménagement différé tels qu'appliqués en Amérique du Nord. Dans la mesure où ceux-ci peuvent être liés à l'élaboration de politiques d'utilisation du sol traduites dans un plan d'aménagement ou d'urbanisme, les mécanismes d'aménagement différé apparaissent comme un excellent moyen pour freiner l'envahissement par le domaine bâti d'espaces naturels périphériques en attendant que d'autres mesures soient prises, à la condition que les Z.A.D. soient établies de façon provisoire et soient assorties de garanties juridiques adéquates.

2.3 Mesures visant les boisés faisant partie du domaine public

Deux méthodes d'intervention nous paraissent particulièrement aptes à sauvegarder les boisés sur les

NOTES

40 Voir note 24.

41 En Ontario et dans quelques autres provinces canadiennes.

42 Voir partie II, section 4.1.1.2.

43 Voir partie II, section 3.4.1.2. a). Voir en outre les mécanismes plus récents des zones d'interventions foncière, section 3.4.1.2. b).

terrains publics. La première méthode est d'ordre financier et vise à favoriser l'acquisition ou l'aménagement de terrains boisés. L'autre méthode permet d'exercer un droit de regard sur les décisions des responsables de terres publiques affectant les boisés qui y sont situés.

2.3.1 Programme d'aide au financement des acquisitions de terrains

Une autorité supérieure peut avoir une politique favorable à l'acquisition de terrains boisés devant éventuellement être l'objet de mesures de préservation. Dans un tel cas, le gouvernement supérieur verse des fonds aux municipalités ou aux instances régionales afin de les inciter à s'intéresser aux problèmes posés par la raréfaction des espaces boisés en milieu urbain.

Cette technique d'intervention est toute désignée dans les cas où un gouvernement supérieur veut s'impliquer dans la solution d'un problème tout en laissant au niveau local l'initiative de la mise en oeuvre du programme. Un tel programme peut être plus ou moins rigide. En effet, on peut concevoir un programme d'aide dans lequel les conditions de l'octroi sont précises et limitent la marge de manoeuvre de la municipalité requérante. On peut aussi envisager un régime de subventions inconditionnelles par lequel un niveau de gouvernement verse à un autre une somme d'argent pour fins d'acquisition ou d'aménagement de boisés avec un simple contrôle de l'application des sommes allouées.

Le lois applicables au Québec qui font le plus usage de cette technique sont la **Loi nationale sur l'habitation** et **la Loi de la Société d'habitation du Québec**[44]. Toutefois, ces lois ne portent pas directement sur la protection des boisés et les acquisitions de terrains envisagées ne concernent la protection de l'environnement que de façon indirecte.

La protection ou la création d'espaces libres n'apparaît que dans le cadre du programme « collectivités nouvelles » prévu pas la **Loi nationale sur l'habitation**[45]. Nous croyons que ce régime d'aide à l'acquisition d'espaces libres devrait être étend à l'ensemble des municipalités et ne pas être limité seulement aux collectivités nouvelles. En outre, la loi devrait permettre l'acquisition de boisés ou autres espaces naturels non aménagés.

Aux États-Unis, la loi fédérale sur l'habitation[46] renferme des dispositions qui visent à aider les gouvernements locaux ou les États dans leurs programmes d'acquisition de terrains à des fins de protection à la condition que ces acquisitions scient faites dans le cadre d'un plan d'ensemble. Des programmes d'aide semblables pourraient être inclus dans nos lois équivalentes.

2.3.2 Contrôle de l'opportunité des décisions administratives

Les administrations publiques prennent des décisions dont l'impact sur l'environnement peut être considérable. Ainsi en est-il, par exemple, des décisions concernant l'affectation des terres publiques ou celles établissant l'infrastructure routière. Dans un régime traditionnel, de telles décisions ne sont soumises, formellement, qu'au contrôle du Parlement (opportunité de la décision) ou celui des tribunaux (légalité de la décision). Notre objectif est de proposer la création de mécanismes de contrôle obligatoire et préalable à la prise de décision finale dans le but de mieux protéger la nature et l'environnement. À cet égard, nous faisons une double proposition.

La première concerne des instances décisionnelles existantes et vise à leur conférer des pouvoirs accrus en matière de protection lorsqu'elles sont appelées à étudier des projets ayant une incidence sur l'environnement. À notre avis le Comité interministériel sur

l'aménagement[47] ou l'O.P.D.Q.[48] devraient avoir un mandat explicite à cet égard, de manière à pouvoir exiger de toute administration qu'elle démontre que ses interventions sont faites en respectant des normes de protection de la nature et de l'environnement.

Notre deuxième proposition s'inspire du **National Environmental Policy Act**[49] des États-Unis. Cette loi oblige les agences fédérales à tenir compte des effets de leurs programmes et de leurs projets sur l'environnement. Les agences sont tenues de préparer, pour toute intervention fédérale susceptible d'affecter la qualité de l'environnement, un exposé de l'impact de l'intervention envisagée. Le rapport doit faire état des alternatives qui ont été considérées. Cet exposé est rendu public et peut être contesté par d'autres agences, les gouvernements des États ou par le public en général. Enfin, des recours judiciaires sont prévus afin d'obliger les agences à se conformer à la loi et, à cause de la nature de la loi, les tribunaux sont amenés à jouer un rôle important dans son application.

L'institution d'un tel mécanisme, au moins au niveau du gouvernement provincial, ne pourrait qu'avoir des conséquences heureuses. L'idéal bien sûr, serait que tous les niveaux de gouvernement se dotent de lois de protection de l'environnement qui obligent les administrations à tenir compte des effets de leurs décisions sur l'environnement avec possibilité pour les citoyens ou tout groupe ou organisme concerné de contester selon une procédure judiciaire la décision envisagée.

NOTES

44 **Loi Nationale sur l'habitation** S.R.C. 1970, c. N-10 et am. **Loi de la Société d'habitation du Québec** S.Q. 1966-67, c. 55 et am.

45 Article 45.1 (1) a), **Loi nationale sur l'habitation**, S.R.C. 1970 c. N.10, tel qu'amendé par S.C. 1973, c. 18.

46 42 U.S.C. § 1500 a) et ss. Voir partie II, section 4.3.

47 A.C. 4100-75 et A.C. 4104-75, modifié par A.C. 974-76 (non publié).

48 **Loi de l'Office de planification du Québec**, S.Q. 1967, c. 14, modifié par L.Q. 1969, c. 16.

49 U.S.C. § 4321 et ss., 82 Stat, 852, Pub. L. no 91-190 (1970). Pour un exposé des divers aspects juridiques de cette loi, voir: Frederick R. Anderson, Jr. « The National Environmental Polycy Act » in, E.L. Dolgin et T.G.P. Guilbert, **Federal Environmental Law**, St-Paul, Minn. West Publishing Co., 1974, pp. 238 et ss.

chapitre 9

Hypothèse de transformation substantielle du régime juridique

Nous avons regroupé sous ce thème une série de propositions qui nous paraissent devoir nécessiter un changement substantiel du régime juridique présentement en vigueur. Cependant, les mesures proposées dans cette partie n'ont pas toutes été expérimentées dans d'autres juridictions et il n'est pas toujours facile d'en apprécier toutes les conséquences. Enfin, l'adoption de telles mesures présuppose une volonté politique ferme s'appuyant sur une préoccupation réelle de la majorité de la population à l'égard de la protection des boisés ou de la nature en général.

3.1 Mesures s'appliquant aux arbres

Sous ce titre, nous proposons de considérer la possibilité d'accorder aux arbres un statut de biens collectifs. Ceci ne signifie pas qu'ils soient propriété collective, mais plutôt que leur existence et leur survie présentent un intérêt collectif et qu'en vertu de cet intérêt collectif il y a lieu d'adopter des mesures précises de protection

Les arbres restent dans la propriété privée ou publique selon le cas, mais les droits de leurs propriétaires sont subordonnés à l'intérêt qu'a la collectivité d'assurer leur protection. Dès lors, tout membre de la collectivité peut intervenir pour assurer cette protection. Le type d'intervention qui a le plus souvent retenu l'attention est le recours judiciaire.

Un tel principe a été proposé pour la protection de l'environnement naturel par deux juristes américains, Christopher D. Stone et Joseph L. Sax.

Stone suggère de rendre les éléments naturels de l'environnement détenteurs des droits légaux (*holder of legal rights*). Il constate que la personnalité juridique a été conférée à un nombre de personnes physiques et morales qui a considérablement augmenté depuis le citoyen romain jusqu'aux corporations aujourd'hui. Il propose maintenant de franchir une nouvelle étape et d'accorder des droits aux éléments naturels de l'environnement. Cela ne veut pas dire qu'ils auraient les mêmes droits que les êtres humains ou même que leurs droits seraient illimités. L'arbre aurait un statut juridique équivalent à celui d'une personne incapable et ses droits seraient exercés par un tuteur. Tout citoyen, « ami de l'arbre », aurait le droit de le représenter en se constituant tuteur de l'arbre.

Cette démarche comprend trois points importants: tout d'abord, le détenteur de droits légaux peut intenter une action à son initiative (dans ce cas il est représenté par le tuteur). Ensuite, le juge doit tenir compte du dommage causé à l'élément naturel et non plus au propriétaire. Enfin, l'arbre devra être le bénéficiaire du jugement pour la réparation de son propre dommage.

Cette technique met l'accent sur l'arbre proprement dit et non plus sur le propriétaire de celui-ci. L'attribution d'une personnalité juridique aux arbres apparaît nécessaire à Stone pour qu'il y ait reconnaissance judiciaire par la suite.

L'idée de conférer des droits aux arbres afin que ceux-ci puissent se défendre fait apparaître une perspective d'évolution intéressante dans le droit de la protection de la nature et de l'environnement. Mais jusqu'à quel point peut-on protéger la nature en lui donnant un statut équivalent à celui de l'homme? C'est là une vision culturaliste de la nature que Stone ne remet pas en question mais qu'il ne justifie pas non plus: ses écrits ne s'attardent guère sur l'étude des caractéristiques spécifiques de l'environnement naturel ni sur celles de ses rapports avec l'homme et la société. Une transformation aussi profonde du droit nécessitera une connaissance scientifique très poussée des éléments de la nature et des relations qu'ils entretiennent entre eux.[2]

Une seconde approche, celle de Joseph L. Sax[3], se situe dans le même ordre d'idée. Selon cette approche, un rôle de protecteurs de l'environnement serait confié aux tribunaux judiciaires de façon à assurer aux citoyens un droit de recours tant à l'égard des activités de l'administration qu'à l'égard des activités privées qui pourraient constituer une menace à l'environnement. Les travaux de Sax ont donné lieu à l'adoption d'une **loi de protection de l'environnement** au Michigan que nous avons présentée et discutée dans la partie II de ce rapport[4].

Il faut rappeler en effet que la portée de cette loi est limitée par la nature même des interventions judiciaires: l'émergence de principes jurisprudentiels devant présider à l'utilisation de l'environnement est un processus long qui se développe sur une base de cas par cas. De plus, les recours judiciaires demeurent encore réservés à ceux qui en ont les moyens: quel citoyen, pris individuellement, peut se permettre de défrayer les coûts des expertises nécessaires à l'examen des faits et des conséquences des projets contestés? Par ailleurs, on peut se demander si les tribunaux québécois et canadiens ont suffisamment de pouvoirs et d'influence pour exercer ce rôle de protecteur de l'environnement.

3.2 Mesures s'appliquant aux boisés

La distinction entre boisés privés et boisés publics n'a plus guère de signification dans le contexte de l'hypothèse forte. On peut présumer que l'État interviendra de façon de plus en plus directe pour assurer un certain équilibre entre les forces du développement et les objectifs de conservation et de protection de la nature.

Pour ce faire, l'État devra exercer un contrôle de plus en plus grand sur l'aménagement et l'utilisation de l'espace. Il peut le faire par le biais d'un système de planification globale s'appliquant à tout le territoire national, selon une répartition concertée des tâches

NOTES

1 Christopher D. Stone, « **Should trees have standing?** », Los Altos, California, William Kaufmann Inc., 1974.

2 Sur cette question on peut lire Serge Moscovici, **La société contre nature**, Paris, 10-18, 1972.

3 Joseph L. Sax, « **Defending the Environment** », New York, A.A.A Knopf, 1971.

4 **Michigan Environmental Protection Act of 1970**, Mich, Comp. Laws Ann. 691.1201-1207 (Supp. 1973). Voir **supra**, partie II, section 2.2.

entre les différents niveaux de gouvernement. Dans cette optique, nous nous sommes arrêtés à une des mesures considérées comme d'avant-garde en matière de contrôle des sols, le *development control*.

L'appropriation publique des sols constitue un autre moyen pour l'État d'exercer un contrôle direct sur l'organisation de l'espace. Nous formulerons, à cet égard, quelques considérations générales sur la nationalisation et nous référerons aux tentatives anglaises et françaises de nationalisation partielle du droit de propriété.

3.2.1 *Development control*

Au cours de ce travail, nous avons déjà fait référence à plusieurs reprises à la notion de *development control*, notamment lors de l'examen des législations anglaises, américaines et canadiennes. Résumons d'abord le sens de cette expression[5]: on oppose généralement la pratique du *development control*, telle que développée en Angleterre, à celle du zonage, bien connue en Amérique du Nord, sur la base des éléments suivants: dans le *development control*, il n'y a plus de règlement détaillé et uniforme servant à mettre en oeuvre le plan d'aménagement; d'autre part, aucun « développement » ne peut être entrepris sans l'obtention préalable d'un permis de la part des autorités locales chargées de la planification. Les autorisations alors accordées le sont en conformité avec le plan d'aménagement. Le permis peut être refusé ou subordonné au respect de certaines conditions. Ce qui caractérise ce système, c'est donc que chaque cas est traité séparément et que les autorités locales disposent pour ce faire d'une large discrétion administrative dans les limites déterminées dans le plan d'aménagement.

Le grand avantage du *development control* tient au fait que les décisions sont prises en liaison étroite avec une démarche de planification mais tout en tenant compte des particularités de chaque cas. Certaines conditions apparaissent cependant nécessaires pour que puisse être instauré un tel système. La première concerne le processus de planification lui-même: il faut un régime généralisé de planification sur tout le territoire et ce régime doit être suffisamment rodé et sophistiqué pour fournir des critères à l'agent chargé de la décision. Au Québec, cette première série de conditions n'est pas remplie: nous n'avons que des expériences partielles de planification et nous ne possédons pas encore de cadre juridique adéquat pour l'exercice de la planification. De plus, les quelques expériences entreprises n'ont eu que peu d'effet sur le développement urbain.

La seconde condition concerne la structure de l'appareil administratif et gouvernemental et sa capacité à exercer une planification coordonnée. En général, un régime de planification gouvernementale suppose une hiérarchisation des décisions clairement définie (avec priorité au niveau local ou au niveau central, au choix) par opposition à un régime de laissez-faire. Au Québec, il existe peu de mécanismes de coordination et ceux qu'on peut trouver ont de la difficulté à s'imposer (O.P.D.Q., Communautés urbaines) ou ne sont pas disposés à exercer ce rôle.

Enfin, la troisième condition nécessite qu'un tel régime contienne des mécanismes de consultation, de surveillance et d'appel, tant de la part des individus ou groupes d'individus concernés que des autres organismes gouvernementaux ou privés impliqués. On sait que de tels mécanismes sont à peu près inexistants au Québec.

Dans les autres provinces canadiennes, quelques tentatives partielles de *development control* ont été amorcées[6]. Il faut noter cependant que la pratique de la planification y est plus ancienne, qu'elle s'appuie sur des lois de planification, sur un appareil administratif et sur un corpos professionnel plus

expérimenté qu'au Québec, quoique cela puisse varier considérablement d'une province à l'autre.

Une des craintes les plus souvent exprimées à l'égard du *development control*, c'est que les autorités locales soient trop tentées de se laisser influencer par les pressions exercées par les promoteurs privés. Ce problème existe quelle que soit, croyons-nous, la technique juridique considérée: les amendements au zonage reflètent eux aussi une telle situation. La question qu'il faut poser est celle-ci: les garanties procédurales et administratives (conformité des décisions avec un plan, audiences publiques, ratification par les autorités supérieures, appels, etc) sont-elles suffisantes pour contrebalancer ou, à tout le moins, relativiser ces pressions?

3.2.2 Nationalisation des boisés

La nationalisation peut être définie comme l'opération par laquelle un bien (meuble ou immeuble) est soustrait à la propriété privée pour être transféré à la collectivité publique en lui conférant un statut adapté à ce transfert. Cette définition comprend deux parties importantes, d'une part le transfert de propriété et d'autre part la gestion du bien par la collectivité ou par un organisme la représentant. Sur le plan des boisés urbains on peut proposer une nationalisation des sols supportant les boisés; ceux-ci seraient gérés par un organisme au nom de la collectivité. La nationalisation suppose l'indemnisation des propriétaires. Trois solutions peuvent être envisagées à cet égard.

La première consiste à accorder une pleine indemnité au propriétaire; en ce cas nous tombons dans le régime de l'expropriation. En effet l'indemnité calculée au prix du marché est une des conditions essentielles de ce régime.

La seconde solution consiste à n'accorder qu'une indemnité réduite. Celle-ci ne tiendrait pas compte

NOTES

5 Voir sur cette question Patrick Kenniff, « Development control in Canada: Evolution and Prospects », in 1974 **Journal of Planning and Environmental Law**, p. 385-398; Hyacinthe Lena, « Monographies sur les systèmes étrangers », dans J.P. Gilli, **Redéfinir le droit de propriété, déjà cité**, — Texte sur la Grande-Bretagne.

6 Voir Patrick Kenniff, **op. cit.**

de la rente de situation on n'en tiendrait compte que de façon partielle. L'indemnisation serait fonction du prix d'achat du terrain, des aménagements effectués par le propriétaire et du taux d'inflation mais exclurait toute valeur découlant de la localisation du terrain. Cette indemnité peut être fixée par entente à l'amiable ou par une juridiction particulière.

En dernier lieu on peut envisager une nationalisation sans aucune indemnisation, mais cela équivaut à un régime de confiscation des biens.

À cet égard, il est intéressant de présenter quelques expériences étrangères. En Angleterre, les gouvernements travaillistes au pouvoir ont favorisé la nationalisation du sol par la constitution de bureaux fonciers chargés d'acquérir des terres. Celles-ci furent chaque fois abandonnées lors de l'avènement au pouvoir du parti conservateur. Toutefois, en 1974, le gouvernement travailliste revenait à la charge en publiant un livre blanc sur le sol (*Land White Paper*)[7]. Dans ce livre blanc la nationalisation des sols est confiée aux autorités locales plutôt qu'à un bureau foncier central. Les autorités locales doivent adopter un programme d'acquisition des terres voués au développement étalé sur une période de dix ans. Le montant des indemnités est calculé d'après la valeur d'usage courant et non d'après la valeur marchande. Ces acquisitions ne portent pas sur les résidences occupées par leur propriétaire. De plus, un nouveau régime de taxation est proposé en vue de diminuer l'écart entre la valeur marchande et la valeur d'usage courant des terrains: il s'agit d'une taxe sur la plus value à l'occasion de la vente ou de l'aménagement d'un terrain (*Development Land Tax*).

Ce projet[8] suscite de nombreuses discussions; on critique, par exemple, le caractère trop secret ou discrétionnaire de la procédure d'acquisition qui risque, doit-on, de favoriser la corruption. On critique également les dangers de compétition entre les deux niveaux d'autorité locale (*County* et *District*)[9].

En France, l'appropriation publique est un élément important de la politique de contrôle de l'aménagement des sols. Déjà en 1971, de nombreuses propositions avaient été formulées par le Parti Socialiste qui prévoyait une généralisation du droit de préemption au profit de la collectivité publique ou d'organismes créés par elle. En 1972, le programme commun de la gauche reprend l'idée de nationalisation financée par la perception d'une taxe foncière et d'une taxe sur les plus values. Une proposition d'impôt avait été insérée dans la nouvelle loi du 31 décembre 1975 portant réforme foncière mais elle n'a pas été retenue. Par contre, il existe dans la nouvelle loi une forme de municipalisation du droit de construire. Celui-ci est détaché du droit de propriété dont l'utilisation n'est permise de façon discrétionnaire que jusqu'à un certain plafond de densité précis à partir duquel le propriétaire devra verser une taxe à la commune[10].

Ces exemples français et anglais démontrent que la nationalisation ne doit pas être écartée a priori lorsque les pressions du développement et de l'urbanisation se font intenses: elle peut prendre des formes très variées et passer par différentes étapes avant de mener à l'appropriation publique totale de tous les sols. Ainsi, les mesures envisagées impliquent toujours une certaine limitation des attributs traditionnels du droit de propriété, soit par une taxe sur la valeur présumée ou sur les profits après vente des terrains, soit par une limitation des droits d'aliénation des immeubles (préemption, acquisition, contrôle des prix), soit par une limitation des droits d'usage (plafond légal de densité, etc.). Le rappel de ces tentatives diverses et de leurs demi-succès est extrêmement riche et mérite considération.

7 Voir sur cette question N.A. Roberts, **The Reform of Planning Law**, London, MacMillan Press, 1976, pp. 263 ss.

8 Des propositions du Livre blanc seraient reprises dans le **Community Land Bill** adopté le 12 décembre 1975 mais nous n'avons pas pu consulter le texte original de cette loi.

9 Voir Roberts, **op. cit**.

10 Voir partie II, le texte sur la législation française, section 3.4.2.1. Voir aussi en 3.4.1 les mesures favorisant la constitution de réserves foncières (Z.A.D. et Z.I.F.).

Résumé des propositions

En guise de conclusion, nous présentons un résumé des propositions. On pourra retrouver dans le texte principal les références exactes aux lois mentionnées.

I HYPOTHÈSE DE CHANGEMENT LÉGISLATIF MINIMAL

1.1 Mesures s'appliquant aux arbres

1.1.1 Maintien et renouvellement des arbres

Il s'agit, d'une part, que les municipalités se dotent de programmes d'entretien et de renouvellement de stock d'arbres sur leur territoire le long des voies publiques et sur les terres publiques et, d'autre part, que les pouvoirs que leur accorde la **Loi des cités et villes** à cet égard soient élargis afin que les municipalités puissent, par règlement, édicter des normes d'entretien et de protection des arbres, applicables tant sur les terrains privés que sur les terrains publics. Les municipalités devraient obtenir le pouvoir d'instituer un régime de permis pour contrôler l'abattage des arbres.

1.1.2 Dommages-intérêts exemplaires au cas d'abattage non autorisé d'arbres

Cette mesure vise une plus large utilisation de la **Loi de la protection des arbres** en permettant à un propriétaire d'obtenir des dommages-intérêts exemplaires élevés lorsque des arbres situés sur sa propriété sont détériorés ou abattus. De plus, il est proposé que les autorisations de coupes accordées par un organisme autre que le propriétaire le soient dans le cadre de procédures de type judiciaire permettant au propriétaire de faire des représentations.

1.2 Mesures s'appliquant aux boisés privés

1.2.1 Servitudes contractuelles

Par le biais de ce mécanisme, une autorité publique peut conclure une entente avec un propriétaire pour qu'il conserve certaines parties de son terrain à l'état boisé et parfois, qu'il en permette l'utilisation ou l'accès au public. Toutefois, la notion de servitude du **Code civil** s'ajuste difficilement aux fins de protection des boisés. Le plus souvent, il serait préférable d'envisager cette mesure à titre accessoire, par exemple, dans le cadre d'un plan d'ensemble.

1.2.2 Réglementation municipale de l'utilisation du sol

1.2.2.1 Mesures de limitation des usages

Il est ici recommandé que certains techniques de zonage, tel le zonage agricole et les zones d'interdiction de construire (pour cause de danger d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou autre) acquièrent une reconnaissance légale explicite. Il est en outre recommandé que de telles techniques soient protégées contre les amendements trop facilement obtenus en les liant étroitement au plan d'urbanisme.

1.2.2.2 Mesures de contrôle de la densité

Par le biais des mesures de contrôle de la densité, on peut prévoir que soit limitée la proportion bâtie d'un terrain. Dans le cas d'un plan d'ensemble, une telle mesure peut avoir une importance accrue pour la protection des boisés.

Il est suggéré que la loi permette l'utilisation de ces mesures à des fins de protection des boisés et que les règlements portant sur cette question soient conformes au plan directeur.

1.2.2.3 Lotissement et construction

Il est recommandé que les règlements et plans de lotissement soient préparés de façon à protéger autant que possible les éléments naturels intéressants se trouvant sur les sites à développer, notamment les boisés et les arbres. En outre, il est suggéré que la mesure de cession obligatoire de 10% du terrain loti prévue à la **Loi des cités et villes** soit appliquée en tenant compte des boisés existants. Enfin, les municipalités devraient utiliser davantage les pouvoirs conférés par l'article 426(3) L.C.V. leur permettant de n'accorder des permis de construction qu'à la condition que soient mis en place certains équipements publics tels les rues, les égouts, et les aqueducs.

1.2.3 Contrôle de l'utilisation du sol au niveau provincial

1.2.3.1 La protection des biens culturels

Il est proposé que la partie de cette loi concernant les arrondissements naturels soit davantage utilisée, mais en adaptant la notion d'arrondissement naturel aux conditions qui prévalent en milieu urbain. De même, il est suggéré que l'article 426(1d) L.C.V. soit modifié pour permettre aux municipalités de protéger les boisés par ce biais.

1.2.3.2 Les sanctuaires d'oiseaux

Il est proposé que dans l'application de ses pouvoirs en matière de sanctuaires d'oiseaux, le Ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche réglemente l'utilisation du sol sur ces territoires afin de mieux protéger non seulement la faune, mais également les sanctuaires eux-mêmes contre la destruction et autres menaces, et ce, en consultation étroite avec les municipalités concernées.

1.3 Mesures s'appliquant aux boisés situés sur des terres publiques

1.3.1 Mise en réserve des boisés sur les terres publiques

Cette recommandation consiste à suggérer l'application au territoire de la C.U.M. des pouvoirs dont disposent différents ministères fédéraux ou provinciaux de créer des parcs, des réserves écologiques, des réserves de chasse et de pêche et des sanctuaires d'oiseaux ou d'animaux.

1.3.2 Coordination administrative

Il est proposé que les divers gestionnaires et administrateurs des terres publiques se dotent collectivement de mécanismes de liaison et de coordination quant à l'utilisation des terres publiques en général, et plus particulièrement, dans le cas du territoire de la C.U.M.

II HYPOTHÈSE DE RÉFORME

2.1 Mesures s'appliquant aux arbres

2.1.1 Contrôle de l'abattage

Il est proposé qu'un contrôle général de l'abattage des arbres soit instauré au niveau régional. La base de ce contrôle est l'interdiction de principe d'abattre tout arbre sauf sur autorisation dans des cas précis et selon des normes définies par règlement; un tel règlement serait adopté par la C.U.M. ou un autre organisme régional, conformément au schéma d'aménagement de la C.U.M. Toutefois l'application du règlement, notamment la surveillance et les permis d'abattage, serait assumée par les municipalités.

2.2 Mesures s'appliquant aux boisés privés

2.2.1 Classement des boisés

Il est proposé qu'un pouvoir de classement des boisés soit accordé soit à la C.U.M. soit au Ministre des Affaires Culturelles dans le cadre de la **Loi sur les biens culturels**. Le classement se ferait au moyen d'un règlement et en conformité avec le schéma d'aménagement de la C.U.M., ou en étroite relation avec la C.U.M., si la responsabilité en est assumée par le Ministre des Affaires Culturelles. Ce règlement préciserait les activités et les usages permis sur les boisés classés ainsi que les usages nécessitant une autorisation préalable. Des compensations peuvent être prévues et des pouvoirs d'acquisition peuvent être accordés à l'organisme responsable. Enfin il serait important que le classement lie à la fois les municipalités et les organes supérieurs du gouvernement et qu'il soit assorti de mécanismes permettant la discussion publique des projets de classement et leur contestation auprès des tribunaux.

2.2.2 Réglementation de l'utilisation du sol

2.2.2.1 Les « zones sensibles »

Il est proposé de donner aux municipalités et à la C.U.M. ou à un ministère provincial le pouvoir de créer des « zones sensibles » à des fins de protection des espaces naturels et des sites historiques ou architecturaux. Ces pouvoirs devraient être reliés à l'exercice des pouvoirs de planification et assortis d'exigences procédurales permettant la coordination intergouvernementale et la participation des citoyens. Un règlement devrait être édicté pour chaque zone sensible: il préciserait les objectifs de la création de la zone ainsi que les usages permis avec ou sans autorisation préalable. Cette proposition impliquerait des modifications dans le **Projet de loi 12** sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal, dans la **Loi de la C.U.M.** et dans la **Loi sur les biens culturels**.

2.2.2.2 Les zones d'aménagement différé

Il est recommandé que cette mesure déjà prévue dans le **Projet de loi 12** soit utilisée afin de protéger les sites naturels à titre provisoire et que le texte du **Projet de loi** soit précisé en ce sens. Il est aussi proposé que les mécanismes procéduraux prévus dans ce **Projet de loi** soient améliorés de façon à ce que cette mesure soit davantage reliée au processus de planification et qu'une consultation plus large des citoyens et des autres organismes gouvernementaux y soit prévue.

2.3 Mesures visant les boisés faisant partie du domaine public

2.3.1 Programme d'aide au financement des acquisitions

Il est recommandé que les gouvernements supérieurs initient des programmes de subventions pour l'acquisition et l'entretien par les municipalités ou les gouvernements régionaux de sites naturels ou boisés à protéger. Ces subventions pourraient être conditionnelles ou non. Ces programmes pourraient être insérés dans les lois fédérale et provinciale sur l'habitation.

2.3.2 Contrôle de l'opportunité des décisions administratives

Il est proposé, dans le cadre d'une politique générale de gestion des terres publiques, qu'une attention particulière soit portée aux terres publiques situées sur le territoire de la Communauté Urbaine de Montréal et ses environs, dans une perspective de conservation et de protection des espaces naturels. Une telle tâche pourrait être assumée par le récent comité interministériel de l'aménagement du territoi-

re, ou par l'O.P.D.Q. ou encore par un organisme quasi-judiciaire établi sur le modèle du **National Environmental Policy Act** américain.

III HYPOTHÈSE DE TRANSFORMATION SUBSTANTIELLE DU RÉGIME JURIDIQUE

3.1 Mesures s'appliquant aux arbres

La possibilité de conférer aux arbres un statut de biens collectifs est ici considérée. Il s'agit d'un principe jurisprudentiel reconnaissant aux tribunaux un rôle de protecteurs de l'environnement: dans cette perspective, tout individu ou tout groupe peut protester contre une détérioration de l'environnement causée ou en voie de l'être par quiconque. Une semblable mesure a été préconisée aux États-Unis par divers auteurs et a même donné lieu à l'adoption de quelques lois. Son application au Québec requerrait néanmoins plus ample réflexion.

3.2 Mesures s'appliquant aux boisés

3.2.1 *Development control*

Quelques considérations sont formulées à l'égard de l'approche dite de *development control* qui constitue une alternative au zonage du type nord-américain. Les avantages et les limites de cette approche sont discutés et l'on conclut qu'elle n'a d'intérêt réel que si elle s'inscrit dans un régime avancé de planification s'appuyant sur un cadre juridique et institutionnel adéquat.

3.2.2 Nationalisation des boisés

La possibilité de nationaliser les boisés est examinée de façon succincte et illustrée par les exemples anglais et français où l'on a tenté de limiter de diverses façons l'exercice du droit de propriété sur le sol.

Annexe

MÉTHODE SUIVIE POUR LE REPÉRAGE ET L'ÉTUDE DE LA LÉGISLATION APPLICABLE AU TERRITOIRE DE LA C.U.M.

Afin de recenser la législation actuelle au Québec pouvant avoir un effet sur la protection des boisés urbains, nous avons procédé en six étapes, à savoir:

1 — Constitution d'une liste de mots-clés;

2 — Relevé mécanographique de tous les textes de lois comportant l'un ou l'autre de chacun des mots-clés;

3 — Triage des relevés mécanographiques;

4 — Étude sommaire de chacune des lois jugées pertinentes à première vue;

5 — Analyse des lois jugées pertinentes à la suite de l'étude sommaire;

6 — Démarches spéciales pour la législation applicable au niveau municipal.

Ces opérations nous ont permis de prendre en considération toute la législation en vigueur au Québec pour ensuite filtrer les textes qui regardent l'objet étudié sans *a priori* écarter l'étude d'une ou de plusieurs lois.

Décrivons maintenant chacune des étapes suivies.

1 — Constitution d'une liste de mots-clés

Une liste de quatre-vingt (80) mots-clés fut établie. Les mots retenus évoquaient une série de réalités susceptibles de concerner les terrains revouverts d'arbres où qu'ils soient situés. La liste des mots-clés est présentée au **tableau A**.

2 — Relevé mécanographique de tous les textes de Loi comportant l'un ou l'autre de chacun des mots-clés

Notre liste de mots-clés fut soumise au laboratoire de Jurimétrie et de la faculté de droit de l'Université Laval afin d'obtenir le relevé de tous les textes des lois québécoises comportant un ou plusieurs des mots-clés. Une opération semblable fut menée pour les lois fédérales grâce à l'aide du Ministère de la Justice du Canada.

Les ordinateurs ont fourni des relevés exhaustifs qui comportaient, il est facile de le comprendre, un grand nombre de lois n'ayant aucun rapport avec notre sujet d'étude. Cela a, toutefois, permis d'effectuer une vérification systématique de toutes les lois en vigueur traitant de l'un ou l'autre des sujets recouverts par nos mots-clés.

3 — Triage des relevés mécanographiques

Cette étape a consisté en un examen des relevés mécanographiques destiné à obtenir une liste des lois « pertinentes », c'est-à-dire celles qui, à première vue, étaient susceptibles de s'appliquer aux boisés. Nous avons donc isolé les articles pertinents des lois qui furent jugées partiellement impertinentes tandis que les lois comportant une majorité de disposition « pertinentes » furent retenues « au complet ». Afin de pouvoir distinguer les lois retenues selon le critère de leur applicabilité au territoire de la Communauté Urbaine de Montréal, nous avons attribué à chacune des lois ainsi découvertes une cote de pertinence. Ainsi, les lois dont l'application au territoire de la C.U.M. ne faisait aucun doute furent marquées de la cote A, celles qui n'étaient pas applicables au territoire de la C.U.M. reçurent la cote C tandis que la cote B fut attribué aux lois dont l'examen sommaire ne permettait pas de distinguer clairement leur degré d'applicabilité au territoire de la C.U.M.

Les résultats de ces compilations se retrouvent au **tableau B-1** pour les lois fédérales et **B-2** pour les lois du Québec.

4 — Étude sommaire de chacune des lois jugées pertinentes à première vue

Chacune des lois conservées à la suite de l'opération de triage fut examinée sommairement afin de vérifier les amendements leur ayant été apportés depuis la date où s'arrêtait la compilation des banques de données utilisées. Nous avons également examiné les règlements pertinents édictés en vertu de l'une ou l'autre de ces lois.

5 — Analyse des lois jugées pertinentes à la suite de l'étude sommaire

Le texte de la partie I du rapport procède de l'analyse effectuée au cours de cette dernière étape. Chacune des lois jugées pertinentes à première vue fut étudiée en profondeur à l'aide des documents gouvernementaux et de la jurisprudence disponibles. Certaines lois connexes aux lois étudiées furent analysées à cette occasion afin d'évaluer leur impact sur la loi pertinente. Au cours de cette analyse en profondeur, certaines lois ont été écartées parce que non appropriées à notre sujet. Les lois analysées lors de cette étape sont présentées au **tableau C.** Notons, toutefois, que le tableau des lois analysées ne présente que les règlements d'application jugés pertinentes eu égard à l'objet étudié.

Le **tableau C** regroupe les lois analysées par catégorie d'intervention. On y trouve donc les lois concernant la protection et l'entretien des arbres, espèces animales et végétales et du sol; viennent ensuite les lois concernant le contrôle du sol, les sites historiques et l'évaluation foncière, enfin, on a les lois portant sur les parcs et réserves naturelles, de même que celles concernant les subventions et le financement pour acquisition de terrains.

6 — Démarches spéciales pour la législation municipale

Étant donné le fait que la plupart des municipalités sont régies non seulement par les lois générales mais aussi par des chartes spéciales, nous avons procédé à un inventaire des dispositions des chartes des villes susceptibles de concerner les boisés. Cet inventaire fut effectué à partir des données réunies par la Commission de refonte des lois municipales.

Afin de compléter cette documentation, nous avons obtenu des greffiers des diverses municipalités les règlements[1] mettant en oeuvre l'un ou l'autre des pouvoirs conférés à celles-ci par leurs chartes spéciales ou par la loi générale des régissant. Le résultat de ces relevés est présenté au **tableau D**.

Enfin, nous avons fait une étude particulière des lois constituant les communautés urbaines au Québec.

NOTES

1 Il ne fut pas possible d'obtenir tous les règlements édictés par toutes les municipalités pour les raisons suivantes: certains règlements étaient, au moment de notre visite, en refonte et aucune copie n'était disponible; d'autre part, certaines municipalités ne possèdent pas un système d'indexation qui permette de retrouver exhaustivement les textes réglementaires concernant les sujets étudiés.

TABLEAU A

Liste des mots-clés utilisés pour le relevé mécanographique de la législation applicable aux boisés

SINGULIER	PLURIEL
Arboretum	——
Arbre	Arbres
Arbrisseau	Arbrisseaux
Arbuste	Arbustes
Arrondissement	Arrondissements
Boisé	Boisés
Camping	Campings
Carrière	Carrières
Cimetière	Cimetières
Collège	Collèges
Communauté religieuse	Communautés religieuses
Couvent	Couvents
Développer	——
Érablière	Érablières
Espace	Espaces
Ferme	Fermes
Forestier	Forestiers
Forêt	Forêts
Friche	Friches
Futaie	Futaies
Golf	Golfs
Historique	Historiques
Jeux	——
Lotissement	Lotissements
Monument	Monuments
Naturel	Naturels
Parc	Parcs
Paysage	Paysages
Place	Places
Protection — Nature	——

Publique	Publiques
Reboisement	Reboisements
Réserve	Réserves
Site	Sites
Terrain	Terrains
Vacant	Vacants
Verger	Vergers
Vert	Verts

TABLEAU B-1

Relevé de la législation fédérale relative aux boisés applicable au Québec

Nom de la loi	Article « pertinent » (no)	Niveau de pertinence A-B-C	Nombre de mots clés compris dans l'article	Amendements au 15-01-76	Référence au règlement d'application
Crédit agricole, S.R.C. 1970, c. F-2	23	C	—	S.C. 1972, c. 19, art. 5	Non pertinent
Développement des forêts et recherche sylvicole, S.R.C. 1970, c. F-30	3	B	—	S.R.C. 1970, c. 14 (2e supp.), art. 31 (item 2)	Non pertinent
	4	B	—	N.A.*	
	5	B	—	N.A.*	
	6	B	—	N.A.*	
Chemins de fer de l'État, S.R.C. 1970, c. G-11	5	B	—	N.A*	Pas de règlement édicté
Établissant la Commission des lieux et monuments historiques, S.R.C. 1970, c. H-6	Au complet	B	—	N.A.*	Pas de règlement édicté
Affaires indiennes et Nord Canadien, (Ministère des) S.R.C. 1970, c. I-7	4	C	—	S.R.C. 1970, c. 14 (2e supp.), art. 31 (item 3)	Non pertinent
Arpentage des terres publiques du Canada, S.R.C. 1970, c. L-5	30	B	—	N.A.*	Non pertinent
	32	B	—	N.A.*	
Subventions aux municipalités S.R.C. 1970, c. M-15	2	B	—	N.A.*	Subvention aux municipalités rurales — règlements. DORS/58-22, G.C./25-6-58, p. 737
Sur l'aide aux améliorations municipales, S.R.C. 1970, c. M-15	3	B	—	N.A.*	Décret de cessation de l'aide 27/5/75, TR/75-65 G.C/11-6-75, p. 1358 Règlements sur l'aide Codification 1955, p. 2438
	7	B	—	N.A.*	

Capitale nationale, S.R.C. 1970, c. N-3	15	C	—	N.A.*	Non pertinent
Nationale sur l'habitation, S.R.C. 1970, c. N-10	20	A	—	1973, c. 18 Bill C-46, sanct. 25/03/75	Non pertinent
	22	A	—		
	27-2	A	—		
	45-1	A	—		
	45-2	A	—		
Sur les parcs nationaux, S.R.C. 1970, c. N-13	Au complet	C	—	S.C. 1974, c. 11	Non pertinent
Concession de terres publiques, S.R.C. 1970, c. P-29	Au complet	B	—	N.A.*	Non pertinent
Biens de surplus de la Couronne, S.R.C. 1970, c. S-20	3	B	—	N.A.*	Pas de règlement édicté
Expropriation, S.R.C. 1970, c. 16, (1re supp.)	37	B	—	N.A.*	Non pertinent
Sur l'organisation du gouvernement, S.R.C. 1970, c. 14, (2e supp.)	5	B	—	N.A.*	Non pertinent
Champs de bataille nationaux de Québec, S.C. 1907-08, c. 57-58		C	—	1910, c. 41 1911, c. 5 1914, c. 46 1925, c. 47 1928, c. 36 1938, c. 23 1948, c. 62 1953-54, c. 17	Règlement du 20/6/72 DORS, 72-219, 23/06/72 G.C., 12-7-72, p. 959
Convention concernant les oiseaux migateurs, S.R.C. 1970, c. M-12	3-4	B	—	S.R.C. 1970, c. 14 (2e supp.), art. 30	Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs, 11-10-74. DORS-74-514, G.C. ptie II, vol. 108 no 18, p. 2478.

TABLEAU B-1 (suite)

Relevé de la législation fédérale relative aux boisés applicable au Québec

Nom de la loi	Article « pertinent » (no)	Niveau de pertinence A-B-C	Nombre de mots clés compris dans l'article	Amendements au 15-01-76	Référence au règlement d'application
Vente de réserves militaires, (Montréal) 1907-08, c. 51		A	—	Non relevés	Pas de règlement édicté
Développement et prêts municipaux, S.C. 1963, c. 13		B	—	N.A.*	Prêts destinés du dév. mun.: DORS/63-409, G.C. 13-11-63, p. 1180 DORS/63-463, G.C. 25-12-63, p. 1272 DORS/66-195, G.C. 11-05-66, p. 501
Faune du Canada, S.C. 1973-74, c. 21	4	B	—	N.A.*	Pas de règlement édicté
	5	B	—	N.A.*	
	10	B	—	N.A.*	
Déplacement des lignes et sur les croisements de chemins de fer, S.C. 1974, c. 12	3	B	—	N.A.*	Plan d'aménagement urbain et plan de transport — règlement: 22-10-74 DORS/74-605, 23-10-74, G.C., 13-11-74, p. 283

TABLEAU B-2

Relevé des lois du Québec relatives aux boisés

Nom de la loi	Article « pertinent » (no)	Niveau de pertinence A-B-C	Nombre de mots clés compris dans l'article	Amendements au 15-01-76	Référence au règlement d'application
Ministère des Affaires culturelles, S.R.Q., c. 57	3	A	1	1969, c. 26 1974, c. 6	Non pertinent
Impôt sur les opérations forestières, S.R.Q., c. 68	2	C	1	Remplacée 1972, c. 24	Pas de règlement édicté
Régime des eaux, S.R.Q., c.84	30	B	1	N.A.*	Non pertinent
	32	B	2	N.A.*	Non pertinent
Hydro-Québec, S.R.Q., c. 86	37A	C	1	1965, c. 33	Pas de règlement édicté
Terres et forêts, S.R.Q., c. 92	20	B	4	N.A.*	Non pertinent
	21	C	1	N.A.*	Non pertinent
	41A	B	1	1969, c. 58	Non pertinent
	69	C	1	N.A.*	Non pertinent
	72	C	1	1974, c. 28	Non pertinent
	83	C	1	**Ab** 1974, c. 28	Non pertinent
	84	C	1	**Ab** 1974, c. 28	Non pertinent
	87	B	3	N.A.*	Non pertinent
	97	C	1	N.A.*	Non pertinent
	105	C	2	N.A.*	Non pertinent
	106	C	1	N.A.*	Non pertinent
	107	C	1	N.A.*	Non pertinent
	108	C	1	1974, c. 28	Non pertinent
	113	C	1	1971, c. 37	Non pertinent
	116	C	1	N.A.*	Non pertinent
	117	C	2	N.A.*	Non pertinent
	118	C	1	1974, c. 28	Non pertinent
	122	C	3	**Ab** 1974, c. 28	Non pertinent
	124	C	2	1974, c. 28	Non pertinent

TABLEAU B-2 (suite)

Relevé des lois du Québec relatives aux boisés

Nom de la loi	Article « pertinent » (no)	Niveau de pertinence A-B-C	Nombre de mots clés compris dans l'article	Amendements au 15-01-76	Référence au règlement d'application
	126	B	1	Ab 1974, c. 28	Non pertinent
	127	B	2	1974, c. 28	Non pertinent
	132	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	135	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	136	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	139	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	141	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	148	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	149	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	150	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	151	C	1	1974, c. 28	Non pertinent
	162	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	163	B	1	Ab 1974, c. 28	Reboisement, Ab A.C. 1015, 26-03-44, 15-04-44, 949.
	164	B	2	1971, c. 50	Non pertinent
	165	B	1	1974, c. 28	Non pertinent
	166	B	1	N.A.*	Non pertinent
	168	B	2	N.A.*	Non pertinent
	169	B	5	1974, c. 28	Non pertinent
	170	B	3	N.A.*	Non pertinent
Protection des arbres, S.R.Q., c. 95	1	A	3	1973, c. 38	Pas de règlement édicté
Recherche et de l'enseignement forestier, S.R.Q., c. 98	3	B	1	N.A.*	Pas de règlement édicté

Mérite forestier, S.R.Q., c. 99	2	B	3	N.A.*	Ordre et concours du mérite forestier A.C. 1599, 19-09-62 A.C. 74, 16-01-63 A.C. 4026-72, 27-12-72, 10-01-73, 72
Ministère de l'agriculture (et de la colonisation) S.R.Q., c. 101 Titre mod. 1973, c. 22	2	C	1	1968, c. 68 1972, c. 54 1973, c. 22	Pas de règlement adopté
	25	C	1	Ab 1973, c. 22	Pas de règlement adopté
	26	C	1	Ab 1973, c. 22	Pas de règlement adopté
Terres de colonisation, S.R.Q. c. 102	16(3)	C	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	39	C	2	N.A.*	Pas de règlement adopté
Chemins de colonisation, S.R.Q., c. 105	13	C	1	1972, c. 54	Pas de règlement adopté
Crédit agricole, S.R.Q., c. 108	1	C	1	1969, c. 41 1972, c. 32 Bill 2; 27-06-75 1965, c. 38 1966-67, c. 17 1969, c. 41 1971, c. 85 1972, c. 32	Crédit agricole A.C. 2782-72; 20-09-72 GOQ 27-08-73; p. 4645
Amélioration des fermes, S.R.Q., c. 109	2	C	1	1965, c. 40 1969, c. 43 1972, c. 33 Bill 3, 27-06-75	Non pertinent
Abeilles, S.R.Q., c. 128	15 et 16	A	1	N.A.*	Non pertinent

TABLEAU B-2 (suite)

Relevé des lois du Québec relatives aux boisés

Nom de la loi	Article « pertinent » (no)	Niveau de pertinence A-B-C	Nombre de mots clés compris dans l'article	Amendements au 15-01-76	Référence au règlement d'application
Protection des plantes, S.R.Q., c. 129	2	A	4	N.A.*	Pas de règlement adopté
	7	A	2	N.A.*	Pas de règlement adopté
	8	A	2	N.A.*	Pas de règlement adopté
	9	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	10	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	14	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Abus préjudiciables à l'agriculture, S.R.Q., c. 130	4	B	2	N.A.*	Mauvaises herbes A.C. 916, 23-05-28; 30-06-28, p. 2278. A.C. 1537, 13-06-35; 15-06-35, p. 2586. A.C. 1906, 30-07-41; 02-08-41, p. 2358. A.C. 1168, 14-04-44; 29-04-44, p. 1044. A.C. 1037, 27-05-64; 13-06-64, p. 3197.
Voirie, S.R.Q., c. 133	21(5)	B	1	1966-67, c. 48	Non pertinent
	36	B	1	N.A.*	Non pertinent
	37-38	B	1	1973, c. 38	Non pertinent
	39	B	1	1973, c. 38	Non pertinent
Autoroutes, S.R.Q, c. 134	25	A	1	N.A.*	Non pertinent
Commission municipale, S.R.Q., c. 170	59	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	68	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté

Dettes et emprunts municipaux et scolaires, S.R.Q., c. 171	1	A	2	N.A.*	Non pertinent
Exemption de taxes municipales	16	B	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Concessions municipales, S.R.Q., c. 184	1(2)	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Loi des cités et villes (L.C.V.) S.R.Q., c. 193	426(8)	A	3	1968, c. 17 1968, c. 55 1969, c. 55 1974, c. 45	Non applicable
	426(36)	A	1	1974, c. 46	
	427(13)	A	1	1968, c. 55	
	427(16)	A	1		
	427(18)	A	1	1968, c. 55 1972, c. 55	
	429(4)	A	2	1974, c. 45	
	429(4a)	A	1		
	429(5)	A	1		
	429(8)	A	3		
	429(9)	A	1		
	429(36)	A	2		
	431(1)	A	1		
	432	A	1		
	435(2)	A	1		Non applicable
	471(3)	A	1		
	472(2)	A	1	1974, c. 45	
	520c	A	1	1968, c. 55	
	524	A	1		
	565	A	1		
	606	A	1		
Ministère du Tourisme, Chasse et Pêche, S.R.Q., c. 199	2	B	3	N.A.*	Pas de règlement adopté

TABLEAU B-2 (suite)

Relevé des lois du Québec relatives aux boisés

Nom de la loi	Article « pertinent » (no)	Niveau de pertinence A-B-C	Nombre de mots clés compris dans l'article	Amendements au 15-01-76	Référence au règlement d'application
Parcs provinciaux, S.R.Q., c. 201	3	C	1	N.A.*	Non pertinents
	4	C	1	N.A.*	
	9	C	2	N.A.*	
	16	C	1	N.A.*	
	39	C	1	N.A.*	
	51	C	2	N.A.*	
	52	C	1	N.A.*	
	53	C	2	N.A.*	
	54	C	1	N.A.*	
Pouvoirs spéciaux des corporations, S.R.Q., c. 275	37	B	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Compagnie de gaz, d'eau et d'électricité, S.R.Q., c. 285	72	A	4	N.A.*	Pas de règlement adopté
Chemins de fer, S.R.Q., 290	9	A	1	1972, c. 55	Pas de règlement adopté
	9(15)	A	1	1972, c. 55	Pas de règlement adopté
	9(18)	A	1	1972, c. 55	Pas de règlement adopté
Évêques catholiques romains, S.R.Q., c. 304	10	A	2	N.A.*	Non pertinent
Terrains des congrégations religieuses, S.R.Q., c. 306	4	A	2	N.A.*	Pas de règlement adopté
	10	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	12	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	17	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté

Compagnies de cimetières, S.R.Q., c. 307	1		A	1	1969, c. 26	Pas de règlement adopté
	6		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	7		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	8	2	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	9		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	11		A	1	1969, c. 26	Pas de règlement adopté
Corporations de cimetières catholiques romains, S.R.Q., c. 308	23		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	38		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	39		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	40		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	41		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	45		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Cimetières non catholiques, S.R.Q., c. 309	1		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Concernant l'acquisition de certains territoires forestiers 1951-52, c. 38	1		B	—	1955-56, c. 23 1959-60, c. 55 1967, c. 38 1974, c. 30	Pas de règlement adopté
Mines, 1965 (1e ss.), c. 34	30		C	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Fabriques, 1965, c. 76	4		A	1	1968, c. 78 1973, c. 71	Non pertinent
	18		A	1	1966-67, c. 82 1968, c. 78 1973, c. 71	Non pertinent
Code de procédure civile, C.P.C., 1965 (1e ss.), c. 80	696		A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Concernant la Place Royale à Québec, 1966-67, c. 25	4		C	1	Remplacée: 1972, c. 19 (biens culturels)	Non pertinent

TABLEAU B-2 (suite)

Relevé des lois du Québec relatives aux boisés

Nom de la loi	Article « pertinent » (no)	Niveau de pertinence A-B-C	Nombre de mots clés compris dans l'article	Amendements au 15-01-76	Référence au règlement d'application
Société d'habitation du Québec, 1966-67, c. 55	32d	A	1	N.A.*	Non pertinent
	32j	A	1	N.A.*	Non pertinent
Conservation de la faune, 1969, c. 58	43	B	1	N.A.*	Voir GOQ, partie 2
	77	B	2	1970, c. 49 1971, c. 60	10 décembre 1975 p. 116-117-118-119-120-121.
	83	B	1	N.A.*	
Parc Forillon, 1970, c. 32	1	C	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	5	C	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
	8	C	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Évaluation foncière, 1971, c. 50	1(l)	A	3	1972, c. 46	Évaluation foncière
	1(m)	A	1	1973, c. 31	A.C. 2274, 02-08-72;
	1(s)	A	1	N.A.*	12-08-72, p. 7381.
	12	A	2	1972, c. 46	A.C. 2275, 02-08-72;
	13	A	2	1973, c. 31	12-08-72, p. 7382.
	14	A	4	N.A.*	
	19	A	1	1972, c. 46	
	21	A	3	1973, c. 31, Rp.	
	22	A	1	Bill 254, 19 déc. '75, art. 9	
	116	A	2	Ab. 1973, c. 31	
	123	A	1	N.A.*	
	124	C	2	N.A.*	
Concernant les environs du parc du Mont Ste-Anne, 1971, c. 58	6	C	1	N.A.*	Pas de règlement adopté
Corporations religieuses, 1971, c. 75	9	A	1	N.A.*	Pas de règlement adopté

Biens culturels, 1972, c. 19	Au complet	A	—	N.A.*	Arrondissements historiques et arrondissements naturels A.C. 344-73, 08-02-73; GOQ 28-02-73, p. 295. Liste des arrondissements historiques A.C. 822, 23-04-65. Recherche archéologique A.C. 2091-73, 06-06-73; GOQ 20-06-73, p. 2689. Arrondissement naturel de Percé A.C. 3164-73, 29-08-73; GOQ 12-09-73, p. 5323. Registre des biens culturels reconnus ou classés. A.C. 969-73, 21-03-73; 11-04-73, p. 1083. Réduction de la valeur inscrite (bien culturel et immobilier classsés). A.C. 38-72, 20-12-72; 10-01-73, p. 26.
Qualité de l'environnement, 1972, c. 49	Au complet	B	—	1974, c. 51	Non pertinent
Concernant le parc de la Mauricie et ses environs, 1972, c. 50	1 6	C C	— —	N.A.* N.A.*	Pas de règlement adopté Pas de règlement adopté
Expropriation, 1973, c. 28	Au complet	A	—	1973, c. 39 1975, Bill 7, (19 juin)	Non pertinent
Ministère des Terres et Forêts, 1974, c. 26	3	B	2	N.A.*	Non pertinent

TABLEAU B-2 (suite)

Relevé des lois du Québec relatives aux boisés

Nom de la loi	Article « pertinent » (no)	Niveau de pertinence A-B-C	Nombre de mots clés compris dans l'article	Amendements au 15-01-76	Référence au règlement d'application
Réserves écologiques, 1974, c. 29	Au complet	B	—	N.A.*	Réserve de Rivière du Moulin, Reg. 76-197, 04-06-76, G.O.Q. p. 2973 Concernant la constitution du Conseil consultatif des réserves écologiques, A.C. no 787-75, 28 fev. 1975, non publié
Sur le crédit forestier, Bill 11, 27 juin 1975	Au complet	C	—	N.A.*	Non pertinent
Loi regroupant certaines municipalités de la région de Québec, bill 255, 19 déc. 1975	Art. 13 de l'art. 1 Art. 16 de l'art. 2	C C	1 1	N.A.* N.A.*	Non pertinent

TABLEAU C

Tableau des lois analysées par catégorie d'intervention

Catégorie	Loi	Amendements (1)	Articles pertinents	Règlements d'application (2)
Protection et entretien des arbres, des espèces animales et végétales et du sol	Loi sur le ministère de l'environnement, S.R.C. 1970, 2e supp., c. 14, Partie I	—	Art. 2-3-4-5-6-7; 30-31	
	Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole, S.R.C. 1970, c. F-30	S.R.C. 1970, 2e supp., c. 14, art. 30, 31	Au complet	Nil
	Loi sur la faune du Canada, S.C. 1973-74, c. 21	—	Au complet	Nil
	Loi sur la qualité de l'environnement, L.Q. 1972, c. 49	L.Q. 1974, c. 51	Au complet	Règlement général A.C. 3789-75, 13-08-75, G.O.Q. 27-08-75, p. 4801
	Loi sur la protection des arbres, S.R.Q. 1964, c. 95	L.Q. 1973, c. 38	Au complet	Nil
	Loi des compagnies de gaz, d'eau et d'électricité, S.R.Q. 1964, c. 285	—	Art. 72	Nil
	Loi de la protection des plantes, S.R.Q. 1964, c. 129	—	Au complet	Nil
	Loi sur les abus préjudiciables à l'agriculture, S.R.Q. 1964, c. 130	—	Art. 4	Non pertinents
	Loi des cités et villes S.R.Q. 1964, c. 193		Art. 426 (8), 426(36), 427(13), 427(18), 429(32), (3) 429(36), 469(32), 472(2)	

TABLEAU C (suite)

Tableau des lois analysées par catégorie d'intervention

Catégorie	Loi	Amendements (1)	Articles pertinents	Règlements d'application (2)
Contrôle du sol et urbanisme	Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q. 1969, c. 84	*L.Q. 1970, c. 66 *L.Q. 1971, c. 50, 90, 91, 92, 93, 99 *L.Q. 1972, c. 49, 55, 73 *L.Q. 1973, c. 38, 77 L.Q. 1974, c. 82 *1975, projet 68	Art. 164 et 165	
	Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193		Art. 426(1), 429(8), 68(2), (3), 431, 432, 429(5)	(3)
Sites historiques	Loi sur la commission des lieux et monuments historiques, S.R.C. 1970, c. H-6	—	Au complet	Nil
	Loi sur les parcs nationaux, S.R.C. 1970, c. N-13	S.C. 1974, c. 11	Art. 5, 7, 8, 10	
	Loi sur les biens culturels, L.Q. 1972, c. 19	—	Au complet	Arrondissements historiques et arrondissements naturels: A.C. 344-73, 08-02-73, G.O.Q. 28-02-73, p. 295 Arrondissement naturel de Percé: A.C. 3164-73, 29-08-73, G.O.Q. 12-09-73, p. 5323 Liste des arrondissements historiques: A.C. 822, 23-04-65 Réduction de la valeur inscrite (bien culturel immobilier classé): A.C. 3820-72, 20-12-72; G.O.Q. 10-01-73, p. 26. (4)

	Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193	L.Q. 1974, c. 4 (5)	Art. 426(1)d)	
Évaluation foncière			1	
	Loi sur l'évaluation foncière, L.Q. 1971, c. 50		12	Non pertinent
		1972, c. 46	13	
		1973, c. 31	14	
			21	
		1975, c. 68	22	
Parcs et réserves naturelles	Loi sur les parcs nationaux, S.R.C. 1970, c. N-13	S.C. 1974, c. 11	Au complet	Non pertinents
	Loi sur la faune du Canada, S.C. 1973-74, c. 21	—	Au complet	Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs DORS/74-514, 11 sept. 74 G.C. Partie II, vol. 108 no 18, p. 2478
	Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole, S.R.C. 1970, c. F-30	S.R.C. 1970, 2e supp., c. 14, art. 30-31	Au complet	Non pertinents
	Loi du Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, S.R.Q. 1964, c. 199	S.Q. 1968, c. 58 S.Q. 1968, c. 59	Au complet	Nil
	Loi de la conservation de la faune, L.Q. 1969, c. 58	L.Q. 1970, c. 49 L.Q. 1971, c. 60	43 77	Réserves de Chicoutimi, parc Paul-Sauvé, sanctuaires de Drummondville, Duchesnay, de la Grosse Île, d'Ixworth de Parke, de la Pointe Taillon et Provencher, A.C. 1272-75, 26-03-75, G.O.Q. 23-04-75, p. 1667 Réserve de chasse et de pêche de Mont Saint-Bruno, A.C. 3785-75, 13-08-75, G.O.Q. 23-04-75, p. 4791
	Loi du Ministère des Terres et Forêts, L.Q. 1974, c. 26	—	Au complet	Non pertinents

TABLEAU C (suite)

Tableau des lois analysées par catégorie d'intervention

Catégorie	Loi	Amendements (1)	Articles pertinents	Règlements d'application (2)
	Loi des terres et forêts, S.R.Q. 1964, c. 92	S.Q. 1967, c. 37 L.Q. 1969, c. 58 L.Q. 1971, c. 37 L.Q. 1971, c. 60 *L.Q. 1973, c. 38 L.Q. 1974, c. 28	Art. 20, 21, 23, 24, 41A, 105, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117, 121 à 161, 162 à 170	Reboisement, A.C. 1015, 28-03-44, G.O.Q. 15-04-44, p. 949
	Loi sur les réserves écologiques, L.Q. 1974, c. 29	—	Au complet	Réserve Rivière-au-Moulin, Reg. 76-197, 04-06-76, G.O.Q. p. 2973 Conseil Consultatif A.C. 787-75, 26 fév. 75, N.P.
	Loi sur les chemins de fer, S.R.Q. 1964, c. 290	*S.Q. 1968, c. 9 L.Q. 1972, c. 55 L.Q. 1973, c. 38	Art. 9(15), 9(18)	Nil
	Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q. 1969, c. 84	*L.Q. 1970, c. 66 *L.Q. 1971, c. 50, 90, 91, 92, 93, 99 *L.Q. 1972, c. 49, 55, 73 *L.Q. 1973, c. 38, 77 *L.Q. 1974, c. 82 *1975, projet 68	Art. 114, 190, 191, 192	Nil
	Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193		Art. 429.4a), c), 429.8, 471(3)	(3)
	Loi sur la vente de réserves militaires à Toronto et à Montréal, S.C. 1907-08, c. 51	—	Art. 1b), 1c)	Nil

	Charte de la ville de Montréal, S.Q. 1959-60, c. 102	(Codification administrative de la ville)	Art. 517e), 520(63)	Règ. no 1874 Règ. no 2094
Subvention et financement	Loi nationale sur l'habitation,		27.2	Non pertinent
		S.C. 1973, c. 18	42	
	S.R.C. 1970, c. N-10		45.1	
		bill C-46 25-03-1975 bill C-77 19-12-1975	45.3	
	Loi sur le déplacement des lignes et sur le croisement de chemin de fer,	Nil	Au complet	Plan d'aménagement urbain et plan de transport Règlement DORS/74-605, 23-10-74 G.O.C. 13-11-74, p. 2837
	S.C. 1974, c. 12			
	Loi de la Société d'Habitation du Québec	L.Q. 1971, c. 56-57	66a et ss.	Acquisitions de terrains et d'implantation de collectivités nouvelles (Programmes) A.C. 3682-74, 16-10-74 G.O.Q. 13-11-74, p. 4499
	S.Q. 1966-67, c. 55	L.Q. 1974, c. 49	66i et ss.	Amélioration de quartiers et dégagement de terrains (Programmes) A.C. 3683-73, 16-10-74 G.O.Q. 13-11-74, p. 4505
	Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193		26(2) 473(9)	(3)

TABLEAU DES LOIS ANALYSÉES PAR CATÉGORIE D'INTERVENTION

(1) Tous les amendements on été indiqués ici, sauf pour la Loi des cités et villes que nous avons consultée dans la codification de Me Jacques Viau, publiée chez Wilson et Lafleur, 4e édition. Les amendements ne portant pas sur notre objet ont toutefois été marqués d'un astérisque.

(2) Seuls les règlements qui nous ont paru intéressants et qui ont été étudiés sont ici signalés.

(3) En ce qui concerne les dérogations des chartes particulières et les règlements municipaux, nous renvoyons le lecteur à notre « Relevé de la législation relative aux boisés applicable au Québec, au niveau municipal ».

(4) Ne sont inscrits ici que les règlements d'application de portée générale qui ont été étudiés, ainsi que le seul règlement spécifique créant un arrondissement naturel.

(5) Malgré ce qui a été indiqué à la note (1), il nous a paru important de signaler ici la loi qui a institué cet article.

TABLEAU D

Relevé de la législation relative aux boisés applicable au Québec au niveau municipal

Nom de la loi	*Article pertinent (no)*	*Dérogations ou additions*	*Référence au règlement d'application*
Loi des cités et villes, S.R.Q., c. 193	26(1(2))		
	26(2)	Anjou S.Q. 1955-56, c. 114 #11 Baie d'Urfé S.Q. 1953-54, c. 111 #6 Beaconsfield S.Q. 1953-54, c. 109 #6 Pierrefonds L.Q. 1974, c. 95 #4 Pointe-aux-Trembles L.Q. 1973, c. 82 #1 Verdun S.Q. 1957-58, c. 54 #2 Verdun L.Q. 1974, c. 98 #1	
	68(2)	Lachine S.Q. 1951-52, c. 72 #2 S.Q. 1952-53, c. 68 #1 Verdun S.Q. 1963, c. 75 #19	
	426(1c)	(Non pertinent)	Anjou — Règlement no 994 Baie d'Urfé — Règlement no 319 et amendements Côte St-Luc — no 1150 Dollard-des-Ormeaux — no 234 Dorval — no 700-67 Hampstead — no Lachine — no 103, 1355, 1400, 1418 Lasalle — no 901 Montréal-Nord — no 535 Outremont — no 1044, no 470
	426(1c)	(Non pertinent)	Pierrefonds — no 507 Saint-Laurent — no 312 Saint-Léonard — no 91 Saint-Pierre — no 409 Saint-Raphaël de l'Île Bizard — no 127 Senneville — no 114 Verdun — no 128 Westmount — no 655

* Dans ce tableau # signifie article.

TABLEAU D (suite)

Relevé de la législation relative aux boisés applicable au Québec au niveau municipal

Nom de la loi	*Article pertinent (no) Dérogations ou additions*	*Référence au règlement d'application*
	426(1d)	
	426(8)	Côte St-Luc — no 1025 #3, 4, 8 Dollard-des-Ormeaux — no 234 #5.4 Dorval — no 700-67 #12(1) (2) Pointe-aux-Trembles no 575 Saint-Laurent — no 312 #3.2 St-Raphael de l'Île Bizard — no 127 #2.8.9
	426(36)	
	427(13)	Anjou — no 1032, art. 1, 4, 8 etc. Baie d'Urfé — no 155, art. 81, 85, 86 Dollard-des-Ormeaux — Règlement no 163 #3 Kirkland — Règlement no 219 #3 Lachine — Règlement no 359 #2.8 Montréal-Est — no 411, art. 3 Outremont — Règlement no 1063 #2bb) 2cc)
	427(13)	Pierrefonds — no 545 #5, 8, 10 Saint-Léonard — no 135 #3 et no 91, art. 4.10 Senneville — no 141 #3 Verdun — no 1009, #3 Westmount — no 69, #1
	427(18)	
	429(4)	Beaconsfield — no 253 et 393 Kirkland — no 175 #6c) d), 8 Lachine — no 359 amendé par 536 et 842 #2.3, 2.4, 2.7 Pierrefonds — no 572 #7 Roxboro — no 238 #6, 16 à 20

		Saint-Léonard — no 699 #6b) Ville St-Pierre — no 468 #2c) e) et no 477 #5b) c) e) Verdun — no 1009 #4.1 Westmount — no 69 #1
429(5)		
429(8)	Pierrefonds L.Q. 1974, c. 96 #1	Anjou — no 931 #4 Baie d'Urfé — no 236 amendé par 316 et 447 #2 Beaconsfield — no 213 #4 Côte St-Luc — no 1157 amendé par 1445 #1, 2 Dollard-des-Ormeaux — no 47 #1 Dorval — no 752 Kirkland — no 178 #2, 3 Lachine — no 1466 amendé par 1466.1 #1, 2 Lasalle — no 649 #1 Montréal-Nord — no 394 #1 Outremont — no 1044-1 #5.2.3 Pierrefonds — no 610 #6, 7 Pointe-aux-Trembles — no 522 amendé par 726 #8 Saint-Laurent — no 426 #2 à 5 St-Raphael de l'Île Bizard — no 127 #5.1, 5.2, 5.3 Ville St-Pierre — no 451 #5 Verdun — no 786 #4b)
429(32)		
429(36)	Anjou S.Q. 1955-56, c. 114 #17 Hampstead S.Q. 1958-59, c. 88 #15 Lachine S.Q. 1945, c. 78 #19 Lasalle S.Q. 1943, c. 62 #3 Mont-Royal S.Q. 1949, c. 90 #5 Outremont S.Q. 1915, c. 93, #63	Anjou — no 994 #2121, 2131, 316, 319, 3113 Baie d'Urfé — no 155 #133 à 137 no 319 #701c Côte St-Luc — no 1025 #3 Dorval — no 700-67 #12.3 Kirkland — no 175 #8 et no 219 #10 Lachine — no 359 amendé par 536 et 842 #2.4 et no 2029 #1ww) Lasalle — no 971 #1, 2 et no 1516 #3 Mont-Royal — no 116 #13

TABLEAU D (suite)

Relevé de la législation relative aux boisés applicable au Québec au niveau municipal

Nom de la loi	*Article pertinent (no) Dérogations ou additions*		*Référence au règlement d'application*
	429(36)		Montréal-Est — no 411 #11 Montréal-Nord — no 420 #1, no 535 Montréal-Ouest — no 246 Outremont — no 470 #253, no 1083 #2w) y), no 1044-1 #2.2.1.1, 3.5-4.3, 3.9.3.5... Pierrefonds — no 545 #29, no 572 #7, no 507 -5.16, 5.24, no 677 #1, 2 Pointe-aux-Trembles — no 575 #8 Pointe-Claire — no 1553 #1 Roxboro — no 283 #8b), 16 à 20 Saint-Laurent — no 312 #3.33 Saint-Léonard — no 699 #6b), no 91 #4.19 Ville St-Pierre — no 468 #2c), no 477 #5 St-Raphael de l'Île Bizard — no 127 #2.8.9, 3.13 Verdun — no 1009 #4.1 Westmount — no 69 #1
	431, 432		
	435		
	469(22)		
	471(3)		
	472(2)	Anjou S.Q. 1955-56, c. 114 #27	Anjou — no 1032 #1 à 5
	472(2)	Côte St-Luc S.Q. 1954-55, c. 106 #8 Hampstead S.Q. 1958-59, c. 88 #21 Lachine L.Q. 1974, c. 92 #3 Lasalle L.Q. 1974, c. 94 #2 Pierrefonds L.Q. 1973, c. 82 #2 Pointe-Claire S.Q. 1954-55, c. 73 #9	Baie d'Urfé — no 155 #81 Côte St-Luc — no 1039 #2, 3, 5 Dollard-des-Ormeaux no 163 #1 Kirkland — no 219 #1, 8 Lachine — no 2029 #1a) Lasalle — no 971 #1-A

		Saint-Laurent L.Q. 1972, c. 82 #5 Saint-Pierre S.Q. 1955-56, c. 98 #10 Verdun L.Q. 1974, c. 98 #	Montréal-Est — no 411 #3 Montréal-Nord — no 420 #2 Mont-Royal — no 116 #198-A Outremont — no 1063 #2bb) et no 470 #253 Pierrefonds — no 545 #5, 9, 10 Pointe-Claire — no 1495 amendé par no 1527 #3 Saint-Laurent · - no 312 #3.30 Saint-Léonard — no 91 #4.10 no 135 #8.F Ville St-Pierre — no 409 #11.7 St-Raphael de l'Île Birard — no 127 #3.12 Senneville — no 141 #3.7
Charte de la Ville de Montréal, (1959-60) 8-9 Eliz. II, c. 102 et amendements	516, 517e)		
	520(63)	429(4)	Règlement no 1874 Règlement no 2094
	520(72)	472(1)	Règlement no 4421, #1
	520(73)	427(13)	Règlement no 4091, #1
	520(77)	472(2) 426(36)	
	522(41)	429(36)	Règlement no 270, #54 à 57 Règlement no 1874, #6b) f), #11 à 15
	524	426(1)	Règlements no 1369, 1371, 1372, 1374, 1375, 1376, 1379, 1382, 1383 #4 Règlement no 2876 -244, 254, 259, 265, 266 Règlement no 3722, #5.2 Règlement no 3319, #4.2
	529	471(3)	

TABLEAU D (suite)

Relevé de la législation relative aux boisés applicable au Québec au niveau municipal

Nom de la loi	*Article pertinent (no)*	*Dérogations ou additions*	*Référence au règlement d'application*
	563		Règlement no 3722
	564		
	565		
	566		
	610b)	429(8)	Règlement no 2844

Bibliographie Sommaire

DROIT QUÉBÉCOIS ET CANADIEN

Ouvrages consultés

BAXTER, David,
British Columbia Land Commission Act: A Review, Ottawa, C.C.R.U.R., 1974, 40p.

BENOÎT, Jacques,
« L'Allier proposera une toute nouvelle politique de mise en valeur du patrimoine » in **La Presse**, 3 mars 1976.

BENOÎT, Jacques,
« Le couvent des Soeurs grises, « Sauvons Montréal » se dit enchanté de la décision du ministre J.P. L'Allier » in **La Presse**, 22 janvier 1976.

BROSSARD, Jacques, IMMARIGEON, Henriette, LA FOREST, Gérard V. et PATENAUDE, Luce,
Le territoire québécois, Montréal, P.U.M. 1970.

BRUN, Henri,
Le territoire du Québec, Québec, P.U.L. 1974, 288p.

CANADIAN ENVIRONMENTAL LAW RESEARCH FOUNDATION,
Draft Model Tree By-law, (unpublished), Toronto, Sept. 1975.

CHARLES, Réjane,
Le zonage au Québec, un mort en sursis, Montréal, P.U.M., 1974.

CHARLES, Réjane,
« Discrimination en matière de zonage, Principes d'application », (1975) **16 C. de D.**, 327.

CHOUINARD, Ann,
« La législation en matière de biens culturels en droit français et en droit québécois », (1975) 16 **C. de D.**, 431.

COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC,
Premier rapport annuel, 4 novembre 1972-29 juin 1973, Québec, La Commission, 1974, 60p.

COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC,
Deuxième rapport annuel, 1er juillet 1973 au 31 mars 1974, Québec, La Commission, 1974, 56p.

COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC,
Troisième rapport annuel, 1975, Québec, La Commission, 1975, 193p.

COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE,
Ceintures de verdure urbaines, Ottawa, La Commission, s.d., 38p.

COOPER, Roland G.,
« Terrains et collectivités nouvelles » in **Living Places — Cadres de Vie**, vol. 9, no 3, 1973, Ottawa, S.C.H.L.

CÔTÉ, P.A.,
« Le règlement municipal indéterminé », (1973) **R. du B.**, 474.

COULOMBE, Danielle,
Liste des monuments historiques du Québec, texte polycopié, Service de l'Inventaire des biens culturels, Ministère des Affaires culturelles, Québec, 31 mars 1975.

COURNOYER, Robert,
« Sharing Space: Zoning laws and alternative in Canada and the U.S. » in **Urban Forum — Colloque Urbain**, été 1975, vol. 1, no 2, pp. 7 à 15.

DENHEZ, Marc,
« Conserving Neighborhoods and Landmarks: The Canadian Problem » in **Urban Forum — Colloque Urbain**, Ottawa, C.C.R.U.R., printemps 1976, vol. 2, no 1, p. 30.

DUHAMEL, Alain,
« L'avis d'intention pourrait être sans effet », in **Le Jour**, 20 novembre 1975.

DUHAMEL, Alain
« Rencontre avec M. Georges-Émile Lapalme, président de la Commission des biens culturels », in **Le Jour**, 5 et 6 novembre 1975.

DUSSAULT, René,
Traité de droit administratif canadien et québécois, Québec, P.U.L., 1974.

FELTEAU, Cyrille
« La protection des biens culturels » in **La Presse**, 8, 9, 10 janvier 1975.

FINNIS, Frederic, H.
Property Assessment in Canada, Toronto, Canadian Tax Foundation, (Canadian Tax Papers no 50), March 1970, 114p.

FRANSON, R.T.,
« Legislation to Establish Ecological Reserves for the Protection of Natural Areas », (1972) 10 **Osgoode Hall L.J.**, 583.

GIBSON, Dale,
« Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada », (1973) 23 **U. Toronto Law J.**, 54.

HOWE, Robert B.,
« Techniques for Open Space Preservation: A Survey from a Canadian Standpoint », (1974) 32 **U. Toronto Law Rev.**, 123.

JONES, A.R.C. et J.D. MacARTHUR et THOMSON, E.R.,
« Un concept de foresterie urbaine » in **Milieu**, no 12, janvier-mars 1976.

KENNIFF, Patrick,
« Development Control in Canada: Evolution and Prospects », (1974) **Journal of Planning and Environmental Law**, 385.

KENNIFF, Patrick et Lorne GIROUX,
« Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement », (1974) 15 **C. de D.**, 5.

KENNIFF, Patrick,
« Chronique de législation — Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais », (1974) 15 **C. de D.**, 909.

KENNIFF, Patrick,
« Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois », Partie II, (1976) 17 **C. de D.**, 85.

L'ALLIER, Jean-Paul,
Pour l'évolution de la politique culturelle, document de travail, Québec, Ministère des Affaires culturelles, mai 1976, 258p.

L.D. FELDMAN CONSULTING LTD
Inventaire analytique de la législation sur les exemptions à l'impôt foncier au Canada, Toronto, 15 mars 1973, pages mult.

LA FOREST, G.V.,
Natural Resources and Public Property under Canadian Constitution, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

LAJOIE, Andrée,
Expropriation et fédéralisme au Canada, Montréal, P.U.M., 1972, 328p.

LORD, Guy et CHENARD, Daniel,
Les structures politiques et administratives des municipalités urbaines au Québec, Annexe au rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, Québec, Éditeur officiel, 1976, 156p.

NELSON, J.G. et SCACE, R.C.,
Canadian Parks in Perspective, Montréal, Harvest House, 1970.

QUÉBEC, (Province de) MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS,
Exposé sur la politique forestière, Québec, Le Ministère, 1972, 2 vols.

QUÉBEC, (Province de) MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION,
Principes et concepts généraux en évaluation foncière, Éd. de rôdage, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1974.

QUÉBEC, Province de,
Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, (Rapport Bélanger), Québec, Imprimeur de la Reine, 1965.

QUÉBEC, Province de,
Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, (Rapport La Haye), Québec, Imprimeur de la Reine, 1968.

QUÉBEC, Province de,
Rapport du Comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal, (Rapport Hanigan), Québec, Éditeur officiel du Québec, 1973.

QUÉBEC, (Province de) COMITÉ D'ÉTUDE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL,
Rapport du sous-comité Récréation et protection de l'environnement, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1973.

ROBINSON, Richard,
« Legal Problems in the Protection of Recreational Values », (1970) 6 **U.B.C. L. Rev.**, 237.

ROGERS, Ian MacFee,
Canadian Law of Planning and Zoning, Toronto, Carswell, 1973.

ROULEAU, Pierre et GERMAIN, Anne,
Plans directeurs d'urbanisme et activité municipale en aménagement, Montréal, Centre de recherche et d'innovations urbaines, février 1976.

SCHMIDT, Charles R.,
« Le concept de valeur réelle en évaluation foncière », (1974) **20 McGill L.J.**, 587.

SILVERSTONE, S.,
« Land Philanthropy: An Approach to Open Space Preservation » (1975) 7 **Ottawa L.R.**, 233.

SILVERSTONE, Samuel,
« Land Recycling for Open Space: More from Less », (1974) 14 **Plan Canada**, 30.

SILVERSTONE, S.,
« Open Space Preservation through Conservation Easements », (1974) 12 **Osgoode Hall L.J.**, 105.

TREMBLAY, André et SAVOIE, Réginald,
Précis de droit municipal, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, 382p.

LÉGISLATION DES PROVINCES CANADIENNES AUTRES QUE LE QUÉBEC*

Alberta

Municipal Taxation Act, R.S.A. 1970, c. 251.

Provincial Parks Act, R.S.A. 1970, c. 288 et am.

The Environment Conservation Act, R.S.A. 1970, c. 125, mod. par 1971, c. 24, 1972, c. 38.

The Alberta Historical Resource Act, S.A. 1973, c. 5 et am.

Colombie-Britannique

Regional Park Act, S.B.C. 1965, c. 43 et am.

Accelerated Park Development Fund Act, S.B.C. 1971, c. 1, mod. 1972, c. 1, 1974, c. 1.

Ecological Reserves Act, S.B.C. 1971, c. 16.

Environmental and Land Use Act, S.B.C. 1971, c. 17.

Archaeological and Historic Sites Protection Act, S.B.C. 1972, c. 4.

Greenbelt Protection Fund Act, S.B.C. 1972, c. 24.

Community Recreational Facilities Funds Act, S.B.C. 1973, c. 17.

Land Commission Act, S.B.C. 1973, c. 46.

Recreational Land Greenbelt Encouragement Act, S.B.C. 1974, c. 79.

* Pour le répertoire de la législation fédérale et québécoise, nous renvoyons le lecteur aux tableaux B-1 et B-2 en annexe I.

Île-du-Prince-Édouard

The Prince Edward Island Heritage Foundation Act, P.E.I. Acts, 1970, c. 39.

Manitoba

The Historic Sites and Objects Act, R.S.M. 1970, c. H-70.

Provincial Parks Lands Act, R.S.M. 1970, c. P-20 et am.

Nouveau-Brunswick

Historic Sites Protection Act, S.N.B. 1954, c. 8, mod. 1958, c. 15.

Assessment Act, S.N.B. 1965, c. 110.

Nouvelle-Écosse

The Assessment Act, R.S.N.S. 1967, c. 14.

Provincial Parks Act, R.S.N.S. 1967, c. 244 et am.

Act to Provide for the Protection of Historical Objects, S.N.B. 1970, c. 8.

An Act Respecting Protection of the Environment, S.N.B. 1973, 22 Éliz. II, c. 6.

Ontario

The Assessment Act, R.S.O. 1970, c. 32.

The Conservation Authorities Act, R.S.O. 1970, c. 78 et am.

Parks Assistance Act, R.S.O. 1970, c. 337, mod. 1972, c. 1, art 86.

Provincial Parks Act, R.S.O. 1970, c. 371 et am.

Public Parks Act, R.S.O. 1970, c. 384 et am.

The Wilderness Areas Act, R.S.O. 1970, c. 448.

Environmental Protection Act, S.O. 1971, c. 86.

Ontario Planning and Development Act 1973, S.O. 1973, c. 51, mod. 1974, c. 50.

Niagara Escarpment Planning and Development Act, 1973, S.O. 1973, c. 52.

Parkway Belt Planning and Development Act, 1973, S.O. 1973, c. 53.

Ontario Heritage Act, 1974, S.O. 1974, c. 122.

Saskatchewan

Provincial Parks, Protected Areas, Recreation Sites and Antiquities Act, R.S.S. 1965, c. 54 et am.

Regional Parks Act, R.S.S. 1965, c. 402 et am.

An Act Respecting Urban Municipalities, S.S. 1970, c. 78.

Terre-Neuve

Provincial Park Act, R.S.N. 1952, c. 49 et am.

Historic Objects, Sites and Records Act, 1959, Statutes of Newfoundland, no 76.

Local Government Act, R.S.N. 1970, c. 216.

DROIT ANGLAIS

Ouvrages consultés

BIGHAM, D.A.,
The Law and Administration Relating to Protection of the Environment, London, Oyez Pub., 1973.

HEAP, Sir Desmond,
An Outline of Planning Law, 6th Ed., London, Sweet and Maxwell, 1973.

MANDELKER, D.R.,
Green Belts and Urban Growth, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin, 1962.

McLOUGHLIN, Brian J.,
Control and Urban Planning, London, Faber, 1973.

ROBERTS, N.A.,
The Reform of Planning Law, London, MacMillan, 1976.

TELLING, A.E.,
Planning Law and Procedure, 4th Ed., London, Butterworths, 1973.

Législation

Green Belt (London and Home Counties) Act, 1938, 1-2 Geo. VI, c. XCIII.

Minister of Town and Country Planning Act, 1943, 6 and 7 Geo. VI, c. 5.

Town and Country Planning (Interim Development) Act, 1943, 6 and 7 Geo. VI, c. 29.

Town and Country Planning Act, 1944, 7 and 8 Geo. VI, c. 47.

National Parks and Access to the Countryside Act, 1949, 12 and 13 Geo. VI, c. 97.

Forestry Act, 1967, c. 193.

Countryside Act, 1968, c. 41.

Town and Country Planning (Amendment) Act, 1972, c. 42.

Local Government Act, 1972, c. 70.

DROIT FRANÇAIS

Ouvrages consultés

DANAN, Y.M.,
« La force juridique des S.D.A.U. » in **Metropolis**, janvier 1976, p. 62.

De LANVERSIN, Jacques,
« La Loi d'orientation foncière », A.J.D.A., 1968, p. 271-273.

DEBBASCH, Charles,
Institutions administratives, Paris, L.G.D.J., 3e édition, 1975, 436p.

GILLI, J.P.,
Redéfinir le droit de propriété, Paris, Centre de recherche d'urbanisme, 1975, 228p.

HOURTICQ, J.,
« La D.A.T.A.R. », **Rev. Adm.**, 1973, no 154, p. 427.

LAMARQUE, Jean,
Droit de la protection de la nature et de l'environnement, Paris, L.G.D.J., 1973, (supplément, 1975).

LIET-VEAUX,
Jurisclasseur administratif, fasc. 445, mise à jour 5, 1969.

MESNARD, A.H.,
La planification urbaine, Paris, P.U.F., 1972.

MOSCOVICI, Serge,
La Société contre nature, Paris, U.G.E. Union générale d'Édition, 1972, (Collection le Monde en 10/18, no 678, (Sér. 7), 448p.

ROSSILLION,
« La Loi d'orientation foncière », **A.J.P.I.**, 1968, p. 13.

SAVY, R.,
« Les effets des schémas directeurs », **A.J.D.A.**, 1970, p. 460.

Code Permanent Environnement et Nuisances, Paris, Éditions législatives et administratives, 1974.

Législation

Loi du 31 décembre 1913.

Loi du 14 mars 1919.

Loi du 2 mai 1930.

Loi no 57-740 du 1er juillet 1957.

Loi du 22 juillet 1960.

Loi (d'orientation foncière) no 67-1253 du 30 décembre 1967.

Loi no 69-1239 du 31 décembre 1969.

Loi du 24 décembre 1969.

Loi no 71-581 du 16 juillet 1971.

Loi no 72-535 du 30 juin 1972.

Loi no 72-649 du 5 juillet 1972.

Loi no 75-1328 du 31 décembre 1975.

Loi no 76-629.

Code de l'Urbanisme, (Décret no 73-1022 du 8 novembre 1973), J.O., 13 nov. 1973.

Code forestier, (Loi du 18 juin 1959, Loi du 18 juillet 1932).

DROIT AMÉRICAIN

Ouvrages consultés

AMERICAN LAW INSTITUTE,
A Model Land Development Code, Proposed official Draft, Philadelphia, 1975.

BOSSELMAN, F. et CALLIES, D.,
The Quiet Revolution in Land Use Control, Washington, Council on Environmental Quality, 1971.

BOWDEN, G.D.,
« Article XXVIII — Opening the Door to Open Space Control », (1970) 1 **Pac. L.J.**, 461.

CUTLER, R.W.,
« Legal and Illegal Methods for Controlling Community Growth on the Urban Fringe », (1961) **Wis. Law Rev.**, 370.

DOLGIN, E.L. et GUILBERT, T.G.P. Ed.,
Federal Environmental Law, St-Paul, Minn. West Publishing Co, 1974, 1600p.

HERRING, F.W. Ed.,
Open Space and the Law, Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California, 1965.

HEYMAN, Michael,
« Open Space and the Police Power » in F.W. HERRING Ed., **Open Space and the Law**, Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California, 1965, p. 7.

KRASNOWIECKI, J.Z. et PAUL, S.,
« The Preservation of Open Space in Metropolitan Areas », (1961) 110, **U. Pa. L. Rev.**, 179.

KRASNOWIECKI, J.Z. et STRONG, A.L.,
« Compensable Regulation for Open Space, a Mean of Controlling Urban Growth », (1963) **J.A.I.P.**, 87.

LAPIDUS, S.,
« A Zoning Program for Phased Growth: Ramapo Township's Time Controls on Residential Development », (1973) 4 **Environment Law Rev.**, 337.

MANDELKER, D.,
« Critical Area Controls: A New Dimension in American Land Development Regulation », (1975) 41 **J.A.I.P.**, 21.

ROSE, Jerome G.,
« A Proposal for the Separation and Marketability of Development Rights », (1974) 51 **Journal of Urban Law**, 461.

SLOAN, I.,
Environment and the Law, New York, Oceana Pub. Inc., 1971.

SAX, Joseph L. et DIMENTO, Joseph F.,
« Environmental Citizen Suits: Three Years' Experience under the Michigan Environmental Protection Act », (1974) 4 **Ecology Law Q.**, 1.

SAX, Joseph L.,
Defending the Environment, New York, A.A. Knopf, 1971.

SMITH, Clyn,
« Comments: Easements to Preserve Open Space Land », (1971) 1 **Ecology Law Q.**, 728.

STONE, Christopher D.,
Should Trees Have Standing?, Los Altos, Cal., W. Kauffman Inc., 1974.

URBANCZYK, S.L.,
« Note: Phased Zoning, a Regulation of the Tempo and Sequence of Land Development », (1973) 26 **Stanford Law Rev.**, 585.

WAGENLANDER, J.F.,
« The Urban Open Space Game », (1974) 6 **Urban Lawyer**, 950.

WEISSBURG, Stanley,
« Legal Alternatives to Police Power: Condemnation and Purchase, Development Rights Gifts » in HERRING, F.W. ed., **Open Space and the Law**, Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California, 1965, p. 29.

WHYTE, William H. Jr,
Securing Open Space for Urban America: Conservation Easements, Urban Land Institute, Technical Bulletin no 36, December 1959.

WOODBURY, S.R.,
« Transfer of Development Rights: A New Tool for Planners », (1975) **J.A.I.P.**, 3.

YEARWOOD,
« Subdivision Law: Timing and Location Control », (1967) 44 **J.W.G.L.**, 585.

« Citizen Suits, Class Actions and Public Participation in Natural Resources Development », (1973) 6 **Natural Resources Lawyer**, 127.

« Note — Techniques for Preserving Open Spaces », (1962) 75 **Harvard Law Rev.**, 1622.

Législation consultée

Michigan Environmental Protection Act, Mich. Comp. Laws Ann., cc. 691, 1201-1207 (Supp. 1973), Mich. Stat. Ann. cc. 14.528, 201-207, (Supp. 1973).

National Environmental Policy Act, 42 U.S.C., c. 4321 et seq., 83 Stat., 852, Pub. L. no 91-190, (1970).

National Housing Act, 42 U.S.C., c. 1500a et seq., (1970 Edition).